

Síntesis

2012

**CAMBIO
ESTRUCTURAL
PARA LA IGUALDAD**

*Una visión integrada
del desarrollo*



NACIONES UNIDAS

C E P A L

*Trigésimo cuarto
período de sesiones
de la CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

Síntesis

2012

CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA IGUALDAD

*Una visión integrada
del desarrollo*



NACIONES UNIDAS



*Trigésimo cuarto
período de sesiones
de la CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

Este documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con la colaboración de Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto, Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Juan Alberto Fuentes, Director de la División de Desarrollo Económico, Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social, y Daniel Titelman, Director de la División de Financiamiento para el Desarrollo.

En el grupo de redacción participaron Wilson Peres y Gabriel Porcile, que contaron con la colaboración de Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno-Brid, Esteban Pérez-Caldentey y Romain Zivy.

Índice

I.	La propuesta de la CEPAL: Continuidad y ruptura.....	5
II.	El cambio estructural como vector clave del desarrollo	13
	A. Patrones de crecimiento: Productividad, empleo y cambio estructural.....	14
	B. Revolución tecnológica, cambio estructural y sostenibilidad ambiental	20
III.	Ciclo, tendencia y la relación entre política macroeconómica y cambio estructural.....	23
	A. La relación entre estructura productiva y fluctuaciones cíclicas	23
	B. Choques externos, respuestas de política y ciclo económico	27
	C. Patrones cíclicos y estructura	28
IV.	Ciclo económico e inversión.....	35
	A. La especificidad del ciclo en América Latina y el Caribe.....	35

B. Respuestas de política y la dinámica del ciclo y el cambio estructural	40
C. Precios macroeconómicos y especialización productiva.....	46
V. La dimensión social en el cambio estructural.....	49
VI. Políticas para una visión integrada del desarrollo	57
A. Políticas industriales	57
B. Política macroeconómica	62
C. Cambio estructural, políticas sociales y laborales.....	66
VII. Reflexiones finales: La política y el Estado desde una visión integrada del desarrollo	71
Bibliografía	75

I. LA PROPUESTA DE LA CEPAL: CONTINUIDAD Y RUPTURA

En el presente documento se profundizan y amplían los planteamientos que la CEPAL plasmara en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. La igualdad como principio normativo y orientación, tal como se expuso entonces, supone difundir, a lo ancho de la estructura productiva y el tejido social, el desarrollo de capacidades, el progreso técnico, plenas oportunidades laborales y el acceso universal a prestaciones y redes de protección social.

Pero la igualdad es también una condición de la ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Requiere de un orden democrático deliberativo, con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y del rol central del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. Para avanzar en esta dirección son fundamentales los pactos sociales, pues precisamente conjugan la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos.

Situar la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en la región durante al menos tres décadas. Este cambio guarda sincronía con la situación histórica favorable que viven hoy muchos países de América Latina y el Caribe, que incluye i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que han llevado a recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y

a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo luego de la crisis financiera global de 2008 para mitigar sus costos sociales; iii) la irrupción, incipiente pero ascendente, de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, en ámbitos como el empleo, la salud y las pensiones y jubilaciones, y iv) el lugar preponderante que pasa a ocupar la igualdad de derechos en las cumbres internacionales y en el imaginario global democrático.

Hablar de igualdad marca, también, un cambio significativo, en la medida en que no solo obliga a plantear umbrales mínimos de ingresos, sino que también lleva al debate los temas más postergados de la justicia social, a saber: cómo se distribuyen activos, prestaciones y recursos diversos a lo ancho del conjunto de la sociedad; cuál es el papel redistributivo que corresponde al Estado como principal garante y promotor de la igualdad; cómo se distribuye la apropiación, por distintos actores, de los incrementos de productividad de la economía; cómo se plasma un marco normativo explícito de derechos sociales que requieren de pactos fiscales en torno a prestaciones universales, y en qué diversos campos del desarrollo la igualdad se ve afectada, sea positiva o negativamente.

Esto último conduce a otra consideración, que marca también un distanciamiento de paradigmas dominantes, a saber, que “no solo en lo social se juega lo social”. Por el contrario, tal como ya planteó la CEPAL, la igualdad y la desigualdad, tanto de activos como de derechos, se ven fuertemente condicionadas por la estructura productiva, el desarrollo tecnológico, las brechas en el mundo laboral, el manejo macroeconómico de los ciclos, la organización territorial, el desarrollo de capacidades, la protección social y la participación política. Más aún, la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; son complementarios y el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Así, en una visión integrada del desarrollo, la igualdad se va fraguando en una dinámica virtuosa de crecimiento económico y aumento sostenido de la productividad con inclusión social y sostenibilidad ambiental.

Hoy el carácter del cambio respecto de paradigmas precedentes asume nuevos matices. ¿Cuáles son los ejes de ese cambio o de la nueva visión del desarrollo que aquí se propone?

En primer lugar, la política macroeconómica y la política industrial no pueden seguir corriendo por caminos separados sino que deben articularse para construir sinergias

entre dinámicas de corto y de largo plazo. Desde la macroeconomía, las políticas fiscales, monetarias y cambiarias no solo deben actuar en el sentido de promover la estabilidad nominal y suavizar el ciclo económico. Pueden, al mismo tiempo, incentivar la inversión de largo plazo, la diversificación de la estructura productiva y, muy especialmente, la mayor convergencia en niveles de productividad del conjunto de la economía. En particular, la inversión pública cumple un papel clave en la orientación y promoción del cambio estructural, al hacer posible inducir y promover inversiones privadas complementarias e identificar los sectores y actividades de mayor crecimiento en el futuro. A su vez, una mayor diversificación productiva, con alta incorporación de progreso técnico y menores brechas de productividad, así como con mayor eficiencia energética y ambiental, constituye un acervo fundamental para blindar a la economía frente al impacto de la volatilidad propia de los ciclos y, muy especialmente, frente a las vulnerabilidades externas exacerbadas por esa volatilidad.

De este modo, las potenciales sinergias entre macroeconomía y estructura, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, desafían a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales y tecnológicas. Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe producirse en un enfoque integrado, que priorice de manera explícita el cambio estructural y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Así, las políticas macroeconómicas con un conjunto más amplio de objetivos e instrumentos son parte de la propuesta y parte del cambio de criterio.

En segundo lugar, las políticas industriales deben estar en el centro de la orientación del desarrollo. Esto también marca una inflexión. Tal como la igualdad fue, durante dos décadas, anatema en las políticas predominantes, también lo fue la política industrial. *Hoy existe, en cambio, creciente reconocimiento de la importancia de estas políticas en todos los países que lograron reducir las brechas tecnológicas, de productividad y de competitividad con relación a las economías en la frontera tecnológica.* La inercia de los patrones de especialización y de las trayectorias tecnológicas basados en ventajas comparativas estáticas exige una reformulación de incentivos que reoriente la inversión y transforme la estructura productiva, incorporando mayor valor agregado, seleccionando sectorialmente en función de saltos de productividad que irradian al conjunto de la sociedad, promoviendo sectores, actividades y trayectorias

tecnológicas ambientalmente sostenibles y difundiendo, de manera más acelerada y sistémica, la innovación tecnológica.

En la perspectiva que aquí planteamos, las políticas industriales apuntan en dos direcciones complementarias, a saber: dotar de mayores capacidades y competitividad a sectores existentes con claro potencial de crecimiento e incorporación de progreso técnico y diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental. A esto se agrega la urgente necesidad de promover una mayor productividad en el ámbito de las medianas y pequeñas empresas y de las microempresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología. Invertir en las pymes y microempresas formales e informales no puede ser, como ha sido hasta ahora, un esfuerzo marginal en términos de inversión pública. Es allí donde se concentra más de la mitad del mundo laboral, con muy bajos niveles de productividad. La política de pymes debe estar estrechamente asociada a la del cambio estructural, dando lugar a las empresas menores en sectores dinámicos con alto potencial de aumento de la productividad.

En tercer lugar, esta política industrial hoy se sitúa en el contexto de una revolución industrial que abarca las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. La política industrial debe insertarse en plena interacción con la frontera científico-técnica, donde nuevos paradigmas del conocimiento se traducen, a ritmo vertiginoso, en nuevas formas de producir. Por tal razón, la importancia de invertir en investigación y desarrollo no puede soslayarse: nadie puede darse el lujo de ver pasar estos nuevos modos de conocer y producir desde la vereda de enfrente. La velocidad de generación del conocimiento va de la mano con la velocidad de su traducción a tecnología y productividad. Por eso, hablar hoy de cambio estructural implica hacerse cargo de estas nuevas maneras en que se articula el conocimiento con la producción. E implica, también, contar con estrategias selectivas en la apropiación de este nuevo paradigma.

En cuarto lugar, la sostenibilidad ambiental no puede seguir siendo tema de segundo orden en la agenda del desarrollo. En efecto, es prioritario vincularla con el cambio estructural y un patrón de diversificación sectorial que esté en plena sintonía con dicha sostenibilidad. Para que esto sea posible es preciso contar con pactos sociales en que el Estado desempeñe un rol clave en promover la dimensión ambiental dentro de las políticas industriales, no como una restricción a ellas. El desarrollo sostenible

requiere una estructura industrial muy diferente de la que predomina hoy en la gran mayoría de los países. Solo un cambio estructural que redefine sectores y tecnologías, la propia matriz de producción y el foco de los esfuerzos de investigación, desarrollo, innovación y aprendizaje, permite acelerar el crecimiento sin un daño irreparable al medio ambiente. En momentos de cambio de paradigma, cuando aún hay flexibilidad y caminos alternativos, más necesaria resulta la decisión política de las sociedades de encauzar la producción y la tecnología por rumbos que consideren a las generaciones futuras y al largo plazo. Ello abre un amplio espacio de legitimidad y cooperación internacional en favor de políticas industriales activas, que promuevan el cambio estructural con criterios de sostenibilidad, una legitimidad que, con frecuencia, se niega a otros tipos de políticas industriales.

En quinto lugar, en lo social el desafío es que el Estado asuma un rol más activo y decidido en políticas de vocación universalista. El desarrollo de capacidades para incorporarse de manera virtuosa en dinámicas de renovación productiva con alto componente tecnológico y de conocimiento debe ser derecho de todos. Además, se requiere de una sociedad en que la capacidad para desempeñarse como ciudadanos y en el mundo del trabajo se extienda y difunda de manera sostenida y acelerada, al mismo tiempo que se produce una absorción progresiva de los trabajadores informales por el empleo formal.

Por otra parte, es inherente a la agenda de la igualdad de derechos que toda la ciudadanía cuente con mínimos estándares de bienestar que sean progresivos en el tiempo y en virtud de los efectos positivos del cambio estructural. Por ello, el rol del Estado y de la fiscalidad para proveer sistemas más inclusivos e integrados de protección social debe ser cada vez más fuerte, sobre todo en una región donde la mayoría de los países tiene en esta materia una larga cuenta pendiente.

Cabe advertir, empero, que el propio cambio estructural, al priorizar sectores y actividades y al seleccionar estratégicamente su creación, genera en el corto plazo situaciones de pérdida de empleos, mientras que la aparición de nuevos empleos puede tardar o exigir una capacitación aún inexistente en el mercado de trabajo. De allí que, para evitar los costos sociales que este proceso genera, es imperativo que el Estado garantice ingresos a quienes se vean en un principio más expuestos a pérdidas de puestos de trabajo por la recomposición sectorial. Al mismo tiempo, las políticas deben promover la capacitación activa de los trabajadores en las habilidades necesarias para las nuevas actividades dinámicas

que ganan peso en la economía. Por ello es esencial complementar los mecanismos de transferencia de ingresos con la capacitación adecuada para reinsertar a la población activa en los nuevos patrones productivos. De fundamental importancia es también sincronizar de manera continua el cambio educativo con el cambio estructural.

En este sentido, la política social se considera desde dos perspectivas. Por una parte, acompaña y apoya la transición hacia una estructura más dinámica; por otra, contribuye a su construcción en el largo plazo. Por un lado, actúa como un paliativo y evita que se eleven desigualdades a medida que se avanza hacia la estructura que se propone; por otro, fomenta la capacitación y la incorporación de los trabajadores a mercados formales de trabajo moderno, como una inversión también necesaria para el cambio estructural.

Este enfoque de lo social navega, en cierto modo, a contracorriente de otro paradigma dominante que plasma, sobre todo, las recomendaciones que hoy emanan del mundo financiero frente a la crisis que se vive en Europa. Surge con fuerza la crítica del Estado de bienestar y las recomendaciones apuntan en sentidos similares a las que castigaron tan duramente a las sociedades latinoamericanas durante la crisis de la deuda o de la llamada década perdida de los años ochenta del siglo pasado: restricción fiscal con énfasis en la reducción del gasto social y la inversión pública.

Aquí se plantea, en contraste con el paradigma que se difundió con tanta intensidad en América Latina en la crisis de la deuda y vuelve a hacerlo hoy en Europa, la importancia de fortalecer el rol del Estado en lo social. Hay que invertir en lo social no solo para imprimirle al desarrollo un sesgo más igualitario, sino porque precisamente esta inversión es más consistente con una economía dinámica, que permita elevar la productividad media de la sociedad mediante capacitación y educación y que a la vez mantenga los necesarios niveles de demanda interna para reactivar la actividad económica.

En síntesis, el eje central que se propone tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como instrumento y la igualdad como valor subyacente y como horizonte hacia el cual se orienta dicho cambio. Cuando el cambio estructural redunde en reducción de brechas de productividad, diversificación de la estructura productiva e incremento agregado de la productividad, el mundo del trabajo se beneficia en términos de igualdad porque se reducen las brechas salariales; se amplía el alcance de la protección social por vía contributiva hacia distintos sectores de la sociedad porque se hace mucho más extensivo el empleo de calidad; mejora la fiscalidad gracias a un

crecimiento más sostenido y dinámico, lo que permite reforzar la acción redistributiva del Estado, y se extiende el acceso a servicios diversos por efecto del mejoramiento de la infraestructura. Además, una economía más integrada en torno a una matriz productiva de mayor diversificación e intensidad de conocimiento implica, también, una sociedad en que es políticamente más viable establecer pactos entre actores diversos para hacer más igualitaria la apropiación de riqueza que se deriva de los saltos en productividad. Finalmente, en la medida en que el empleo se formaliza y se hace más productivo, facilita diálogos entre los actores del mundo laboral, lo que constituye un soporte institucional básico para avanzar en la plena titularidad de derechos sociales.

El proceso de cambio estructural para la igualdad que se propone en el documento no es una fórmula cerrada o una lista de acciones válida para todo tiempo y lugar. El documento ofrece propuestas concretas de política para avanzar en la dirección deseada, pero para su implementación se debe tomar en cuenta las especificidades económicas, institucionales y políticas de cada país. No hay modelos únicos; la heterogeneidad de la región hace necesaria la lectura de las políticas a la luz de dichas especificidades. Algunos países parten de una base productiva más diversificada e integrada; otros cuentan con un andamiaje institucional más consolidado y con mayor experiencia en la gestión de políticas públicas; otros enfrentan niveles iniciales de desigualdad e informalidad menos agudos. Todo ello implica que las políticas deberían avanzar en secuencias, velocidades y combinaciones que dependerán de las circunstancias propias de cada país. Más aún, no es posible pensar el cambio estructural para la igualdad si no es en un contexto democrático, de pactos y acuerdos sociales que otorguen legitimidad al papel coordinador y orientador del Estado. Estos pactos tienen su propia dinámica y temporalidad, que debe ser respetada para que las políticas sean exitosas y exploten plenamente las sinergias ya mencionadas.

El cambio estructural se aborda en los apartados siguientes en sus distintas dimensiones e interrelaciones. Se destaca en primer lugar su carácter articulador del desarrollo. En este marco se identifican patrones de cambio estructural, entre los cuales el patrón “virtuoso” al que se debe aspirar, que conjuga crecimiento del empleo, del producto y de la productividad laboral, y que se orienta a aprovechar las complementariedades entre el cambio estructural y la sostenibilidad ambiental, sobre todo mediante la incorporación de la revolución tecnológica.

Más adelante se examina el vínculo entre política macroeconómica y cambio estructural, enfatizando la relación entre estructura productiva y fluctuaciones cíclicas en las distintas fases del desarrollo en América Latina y el Caribe, incluidos la industrialización mediante la sustitución de importaciones, los efectos de los ciclos de liquidez en la economía internacional, en particular en los años setenta y noventa, y el reciente auge exportador y de precios internacionales de los recursos naturales. Los efectos de los choques externos, combinados con la respuesta de las políticas macroeconómicas y la ausencia o debilidad de las políticas industriales, han generado bajas tasas de inversión, insuficientes para remontar las brechas tecnológicas y de productividad. Fueron frecuentes en el pasado políticas procíclicas que agudizaron la recesión y aumentaron la subutilización del capital y el trabajo, debilitando aún más la inversión. Ha surgido también una tendencia a la apreciación del tipo cambio que conspira contra la producción de bienes transables —disminuyendo su competitividad y aumentando la presión de las importaciones de bienes sustitutos— y dificulta el acceso a las economías de escala que propicia el mercado mundial. Así, los ciclos y las respuestas de política han repercutido en la estructura productiva y la acumulación de capacidades tecnológicas y su impacto se prolonga en el largo plazo.

Se aborda luego la dimensión social del cambio estructural, mostrando cómo hasta ahora la región está marcada por un patrón de agudas brechas de productividad. Este patrón a su vez restringe la capacidad del empleo para la inclusión social, lo que refuerza una mala distribución funcional de los ingresos (entre los factores de la producción), así como una mala distribución de los ingresos entre los hogares.

Finalmente se plantean un conjunto de políticas (industriales, macroeconómicas, sociales y laborales) para avanzar hacia un cambio estructural “virtuoso”, que sea capaz de conjugar un cambio de la matriz productiva hacia sectores de mayor productividad y sostenibilidad ambiental mediante la incorporación de progreso técnico con la reducción de brechas entre sectores; una política macroeconómica proactiva que permita manejar los ciclos para potenciar la productividad y la inversión, armonizando positivamente ciclo y tendencia (en el corto y largo plazo), y políticas sociales y laborales que acompañen el cambio estructural con efectos redistributivos, mejoras en el mundo del trabajo y una apropiación más justa entre factores de los incrementos de productividad.

II. EL CAMBIO ESTRUCTURAL COMO VECTOR CLAVE DEL DESARROLLO

El cambio estructural siempre ha estado en el centro de la teoría del desarrollo. Esta visión se remonta, entre otros, a Schumpeter y su idea del desarrollo como un proceso de “destrucción creadora”, del que surgen nuevos sectores, mientras que otros declinan como resultado de la aparición y difusión de innovaciones. Posteriormente, los pioneros de la teoría del desarrollo analizaron este proceso en el contexto de un sistema internacional en que existen fuertes asimetrías entre países, regiones y territorios en cuanto a las capacidades tecnológicas y la participación de los sectores intensivos en conocimientos en la estructura productiva (Prebisch, 1949; Hirschman, 1958). Estas asimetrías están sujetas a retornos crecientes y fuerzas acumulativas que las reproducen y, en algunos casos, las aumentan con el paso del tiempo. Por ello, en ausencia de políticas industriales, la mayor parte de los procesos creativos se concentran en las economías desarrolladas. Las distancias tecnológicas y de ingresos no se corrigen automáticamente, como se demostró en el debate de los años noventa sobre convergencia y divergencia entre países en la frontera tecnológica y países rezagados.

La literatura económica ha avanzado en el análisis de por qué algunas economías han logrado la convergencia tecnológica y de productividad con los países líderes mundiales, mientras que otras aumentan su distancia frente a ellos. Si bien hay pocos casos de convergencia en la experiencia internacional, ellos ofrecen enseñanzas relevantes sobre los factores que la explican, que se discuten a continuación.

A. Patrones de crecimiento: Productividad, empleo y cambio estructural

El cambio estructural que sostiene el proceso de desarrollo es el que diversifica la economía y amplía la participación en la estructura productiva de los sectores con mayor intensidad en conocimientos (eficiencia schumpeteriana) y con mayor tasa de crecimiento de la demanda (eficiencia keynesiana o de crecimiento, según Dosi, Pavitt y Soete (1990)). La combinación de estos dos tipos de eficiencia de la estructura productiva se denomina eficiencia dinámica, porque genera tasas más altas de crecimiento de la productividad, la innovación y el empleo.

El cambio estructural deseable, esto es, el que fortalece los sectores con eficiencia dinámica, se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo se modifica la punta más eficiente del sistema productivo. La difusión de tecnología y la expansión de la demanda deben impulsar no solo a un pequeño grupo de empresas, sino al conjunto de la economía, por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad, que a la vez torna más densa la matriz productiva. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza desde los sectores de baja productividad hacia los nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia (CEPAL, 2007).

Así, la dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural. Las economías en desarrollo se caracterizan por presentar una fuerte heterogeneidad, con una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta negativamente a la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.

Para saber si un cambio estructural favorece el desarrollo, es necesario analizar cómo cambian en el tiempo los niveles de productividad y empleo. En un proceso de crecimiento virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo (aunque no necesariamente a la misma velocidad), sin que el crecimiento genere presiones insostenibles sobre el sector externo. Mientras que en países más exitosos de fuera de la región se observa la continuidad, a lo largo del tiempo, de los aumentos del empleo y la productividad, en América Latina y el Caribe se registran períodos en los que predomina la creación de empleo (con rezago o caída de la productividad) y otros en los que resulta preponderante el aumento de la productividad, con muy baja generación de empleos. De este modo, en la región se configuran patrones de crecimiento en los que ningún país ha conseguido combinar, a largo plazo, un elevado crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de la brecha interna de ingresos y la pobreza) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica).

Un patrón de crecimiento que genera un “círculo virtuoso”, como el que se describe en el diagrama 1, es compatible con el objetivo de alcanzar niveles crecientes de igualdad. En este patrón, la eficiencia dinámica de la estructura conlleva altas tasas de crecimiento y la reducción de la brecha tecnológica; la estructura se transforma para redefinir la inserción externa y la naturaleza del empleo, a medida que aumenta el número de empleos de calidad en la economía. Lo opuesto se observa en un patrón de tipo “círculo vicioso”, en que la baja expansión del producto se traduce en un lento crecimiento del empleo, con estancamiento o reducción de la productividad, mientras que la caída de la inversión ahonda las diferencias tecnológicas y de ingresos frente al resto del mundo. Los demás patrones corresponden a un “ajuste defensivo”, en que solo algunas actividades se modernizan y compiten, y se excluye al grueso del empleo y de la economía de los beneficios de la difusión de tecnología, y a un modelo de “absorción de empleo”, en que el cambio estructural es débil y la expansión de actividades de baja productividad (muchas veces en sectores de bienes no transables) depende de un período favorable de las exportaciones de recursos naturales.

Diagrama 1
PATRONES DE DESARROLLO

Crecimiento del empleo		Crecimiento de la productividad	
		Bajo	Alto
Elevado	Macroeconomía	Absorción de empleo Fuerte crecimiento de la demanda agregada	Círculo virtuoso Fuerte crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural débil	Cambio estructural fuerte
Bajo	Macroeconomía	Círculo vicioso Bajo crecimiento de la demanda agregada	Ajuste defensivo Bajo crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad	Fuerte crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural nulo	Cambio estructural limitado a enclaves

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.A. Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press y R. Astorga, M. Cimoli y G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

En el cuadro 1 se muestra el crecimiento de la productividad y el empleo en algunas economías de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) entre 1960 y 2010. Esas tasas se comparan con las de la República de Corea, tomada como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia tecnológica, productiva y de ingresos (*catching up*) en la posguerra. Se observa que los países de América Latina lograron algunos períodos de crecimiento virtuoso, pero no consiguieron mantener este patrón de forma continuada, dado que en los años ochenta mostraron una caída o estancamiento de la productividad (véase el gráfico 1). Esta caída fue acompañada por la pérdida de empleos en los sectores de mayor productividad y la migración de trabajadores hacia actividades de subsistencia y subempleo, lo que tendió a disminuir la productividad media de la economía. Este movimiento es la otra cara de un cambio estructural regresivo. Por el contrario, en la República de Corea los cambios en el patrón de especialización han asegurado una expansión de la demanda y del producto que genera empleo en actividades de alta productividad. Estas absorben trabajadores antes empleados en actividades de menor productividad, proceso que reduce la heterogeneidad y mejora la distribución del ingreso (CEPAL, 2007; Cimoli y Rovira, 2008; McMillan y Rodrik, 2011).

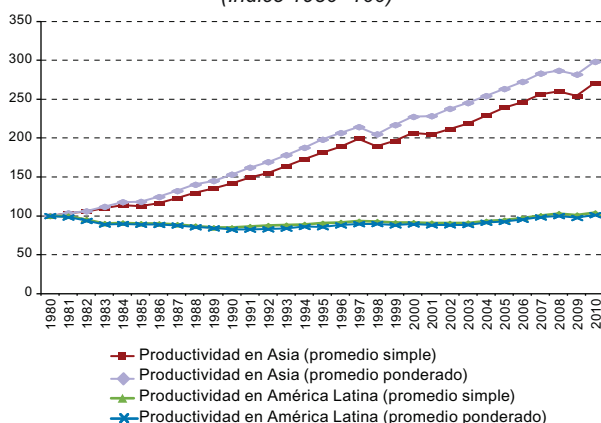
Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y REPÚBLICA DE COREA:
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO Y LA PRODUCTIVIDAD
LABORAL, 1965-2010
(En porcentajes)

Período	PIB	Empleo	Productividad
Argentina			
1965-1975	4,20	1,28	2,65
1976-1981	1,52	1,84	-0,29
1982-1990	-0,90	2,34	-3,19
1991-2001	3,86	1,29	2,53
2002-2010	5,56	3,51	1,92
Brasil			
1965-1981	7,22	3,60	3,77
1982-1992	1,99	3,73	-1,68
1993-1998	3,33	1,71	1,60
1999-2010	3,38	1,93	1,45
Chile			
1965-1973	2,96	1,35	1,91
1974-1981	4,03	0,87	3,24
1982-1985	0,25	2,39	-2,07
1986-1998	7,28	3,29	3,88
1999-2010	3,43	1,08	2,33
México			
1965-1981	6,69	4,69	1,83
1982-1994	1,87	3,46	-1,55
1995-2000	3,51	2,72	0,73
2001-2010	1,81	1,18	0,62
República de Corea			
1965-1980	8,20	3,64	4,71
1981-1990	8,74	2,84	5,76
1991-2000	6,19	1,61	4,46
2001-2010	4,16	1,35	2,77

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La periodización es específica para cada país y se hizo sobre la base de los principales choques y cambios de políticas en cada uno de ellos.

Gráfico
AMÉRICA LATINA Y ASIA: CRECIMIENTO DE LA
PRODUCTIVIDAD, 1980-2010
(Índice 1980=100)



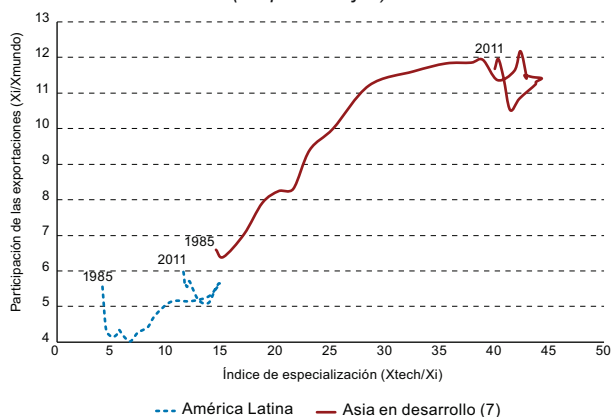
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

A partir de los años noventa, el crecimiento de la República de Corea se ha sustentado más en la productividad que en el empleo, como era de esperar en una economía que ya ha absorbido la mayor parte del empleo de subsistencia, elevando significativamente los salarios reales, y que compite cada vez más en calidad. Eso no se observa en América Latina, ni siquiera durante el auge posterior a 2004.

La diferente intensidad del cambio estructural hacia la eficiencia dinámica en Asia y América Latina se ilustra en el gráfico 2. Se comparan dos grupos, uno formado por países latinoamericanos y del Caribe y el otro por siete economías muy dinámicas del Asia oriental en desarrollo. En el eje de las abscisas, se muestra un indicador de cambio estructural hacia la eficiencia schumpeteriana (participación de los sectores de alta tecnología en las exportaciones totales) y en el eje de las ordenadas, un indicador de eficiencia keynesiana o de crecimiento (capacidad de ingresar en los mercados de más rápido crecimiento, aumentando la participación del país en las exportaciones mundiales). Se observa que en los países asiáticos el perfil de las exportaciones cambió rápidamente, trasladándose hacia los sectores de alta tecnología entre 1985 y 2011; en paralelo, aumentó su participación en el mercado mundial (lo que refleja su capacidad de elevar el crecimiento con equilibrio externo). Tal proceso no ocurrió con la misma intensidad en los países de América Latina, que solo hacia finales de la década de 2000 alcanzaron niveles de competitividad similares a los que Asia había logrado en 1985 (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

En general, en las economías de Asia incluidas en el gráfico, las políticas macroeconómicas e industriales actuaron en consonancia con los objetivos de promover el crecimiento y mantener la estabilidad macroeconómica¹. No se observa semejante nivel de congruencia y coordinación en América Latina, sometida a ciclos de apreciación cambiaria, endeudamiento, ajustes fiscales y recurrentes crisis de la balanza de pagos, en las que influyeron abruptas reversiones de los flujos de capitales (sudden-stops) y episodios de contagio financiero (CEPAL, 1998 y 2010a; Ffrench-Davis, 2000 y 2006; Frenkel y Rapetti, 2011). La ausencia o retirada de las políticas industriales en los años ochenta y noventa fue especialmente perjudicial en este contexto de inestabilidad real y nominal, y afectó la inversión, sobre todo en los bienes transables, como se discutirá más adelante (Cimoli y Katz, 2003; Peres, 2010).

Gráfico
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES EN DESARROLLO DE ASIA ORIENTAL:
PATRÓN DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y PARTICIPACIÓN EN
LAS EXPORTACIONES, 1985-2011^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) [en línea] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

^a Las exportaciones tecnológicas se definieron conforme a la clasificación de Lall (2000). América Latina incluye a Centroamérica, América del Sur y México. Los países en desarrollo de Asia oriental comprenden a Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

¹ A su vez, el conjunto de instrumentos de política macroeconómica era significativamente más complejo que el aceptado hoy por el enfoque dominante en la disciplina. Las políticas de direccionamiento del crédito, las políticas de ingresos, la regulación de los precios de los bienes de consumo salarial —por citar algunos instrumentos de política— eran parte integrante del instrumental de política macroeconómica. Véanse, entre otros, Amsden (1989), Wade (1990), Chang (2001) y Gallagher y Porcekanzki (2010).

B. Revolución tecnológica, cambio estructural y sostenibilidad ambiental

La discusión sobre el cambio estructural debe necesariamente insertarse en el contexto de dos temas cuya importancia es cada vez más central para el desarrollo. Por un lado, la revolución tecnológica asociada a los nuevos paradigmas está transformando no solo la economía, sino la propia dinámica de la sociedad y la política. Por otro lado, es necesario reconfigurar los patrones de producción y crecimiento de manera que sean sostenibles desde el punto de vista ambiental.

No es posible pensar en el cambio estructural sin considerar los efectos de los *nuevos paradigmas* sobre las trayectorias tecnológicas, las actividades productivas y los sistemas de producción. El paradigma tecnológico predominante está experimentando cambios de tal magnitud que han sido calificados como una nueva revolución tecnológica. Esta se basa en la coevolución de las trayectorias en curso en las áreas de la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), reforzados por los nuevos hallazgos en la física y la genética. Cada una de estas áreas avanza rápidamente en su propia trayectoria, pero lo más importante es la tendencia a su combinación en procesos que se retroalimentan. La convergencia de estas tecnologías conduciría a una nueva revolución industrial por el potencial de sus aplicaciones, particularmente en cuanto a la digitalización de la producción, la generación de nuevos materiales, la síntesis de principios biológicos activos y la menor intensidad de carga ambiental (van Lieshout y otros, 2008).

El surgimiento y el desarrollo de los nuevos paradigmas hace aún más necesaria que en el pasado la política industrial para evitar un rezago creciente de los países en desarrollo. Estos paradigmas están asociados a fuertes economías de escala y de redes, que favorecen la competitividad de las economías más ricas en capital y tecnología. Al mismo tiempo, en otras áreas, la existencia de nichos de mercado relacionados con el uso personalizado de las TIC puede disminuir la importancia de las economías de escala. En ambos casos, la complementariedad entre las distintas tecnologías y el acceso a infraestructuras avanzadas son condiciones para sostener la competitividad en los nuevos sectores. La construcción de ventajas comparativas dinámicas depende de la inversión pública y de políticas que impulsen la inversión privada y que faciliten la coordinación entre agentes e instituciones (incluidos los que actúan en el campo de la ciencia y la tecnología) para obtener efectos de sinergia.

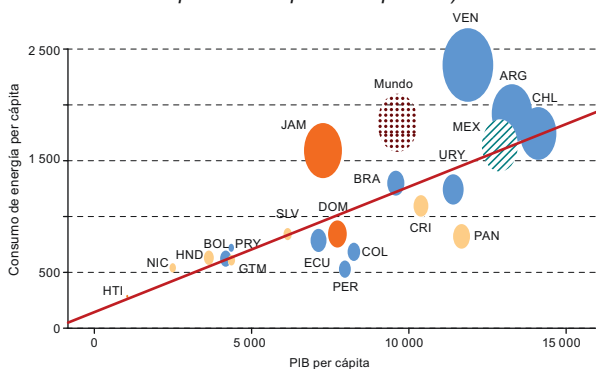
Otra dimensión central de la trayectoria del cambio estructural, llamada a cumplir un papel determinante en los próximos años, es la *sostenibilidad*

ambiental. Las sociedades perciben y valoran cada vez más este tema, a medida que se acumulan evidencias sobre el cambio climático y la degradación del medio ambiente (con significativas consecuencias en la calidad de vida de la población más pobre). Si bien la implementación de políticas está rezagada frente a la gravedad de los problemas ambientales, no hay duda de que cualquier estrategia de cambio estructural de largo plazo debe incluir una transición hacia tecnologías y sistemas de producción mucho menos contaminantes que los actuales. No se trata solo del papel de la política pública para estimular sectores seleccionados, sino de promover un cambio de gran magnitud en los sistemas de producción y consumo, y en las propias trayectorias tecnológicas. Ello implica redefinir el propio estilo de desarrollo.

El estilo de desarrollo vigente depende de ventajas comparativas estáticas, que estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales. Ello sesga la dirección de las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, particularmente las fósiles, lo que origina una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes (véase el gráfico 3). Este sesgo de la dirección del patrón dominante, junto a la falta de internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado el cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimientos y de menor impacto ambiental.

Gráfico
AMÉRICA LATINA: PIB PER CÁPITA Y CONSUMO DE ENERGÍA
PER CÁPITA, 2008^a

(En kilogramos equivalentes de petróleo y dólares de 2005
en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>.

^a El tamaño de los círculos es relativo a las emisiones per cápita de cada país. Los colores se refieren a la subregión: azul, América del Sur; rojo, Centroamérica; anaranjado, el Caribe.

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles pues erosionan sus propias bases de sustentación material en el mediano y largo plazo (Stern, 2007; de Miguel y Sunkel, 2011). Desde la perspectiva de la eficiencia schumpeteriana, la ampliación de las oportunidades de inversión en tecnologías limpias (por ejemplo, con bajas emisiones de carbono) puede estimular el desarrollo económico a largo plazo en el marco de un cambio estructural en que los países avancen desde la producción y el comercio internacional de bienes tradicionales y de baja productividad hacia otros más modernos y dinámicos y con alta productividad.

Para que la región aproveche la transición global hacia una economía más amigable con el medio ambiente, tendrá que desarrollar su capacidad industrial, científica y tecnológica, y estimular la innovación, mejorando así su competitividad sistémica (CEPAL, 2008)². Una región que cuenta con gran diversidad de recursos naturales y cuyos pueblos originarios poseen amplios conocimientos sobre el uso de la biodiversidad y los ecosistemas tiene una ventaja competitiva que le permitiría reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y crear sectores de punta a nivel internacional, en la medida en que esas ventajas sean valorizadas y potenciadas por la investigación, y se proteja su propiedad.

Así, la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sitúe a la igualdad en el centro de sus acciones y avance en forma simultánea en los ámbitos del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental pone a la región y al mundo ante un imperativo de cambio. La conformación de un paradigma que privilegie el desarrollo sostenible con igualdad será convergente con el cambio estructural si se consolidan mecanismos efectivos de gestión económica que reflejen el costo de la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los altos contenidos de carbono que ponen en riesgo la seguridad climática global.

² La UNCTAD ha señalado el potencial de “polos de crecimiento verde” en los que se promovería la eficiencia energética, la agricultura y las fuentes de energía renovable, así como de la inversión extranjera directa con bajas emisiones de carbono (UNCTAD, 2010).

III. CICLO, TENDENCIA Y LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA MACROECONÓMICA Y CAMBIO ESTRUCTURAL

A. La relación entre estructura productiva y fluctuaciones cíclicas

La política macroeconómica incide sobre la estructura productiva y esta a su vez condiciona el espacio disponible para la primera, así como sus efectos sobre la economía. Puede hablarse de una coevolución entre ciclo y tendencia, más que de dos dimensiones separadas del crecimiento económico. Esta coevolución entre la estructura productiva y el ciclo económico supone la existencia de mecanismos de transmisión mediante los cuales estas variables se interrelacionan y se condicionan a lo largo del tiempo. El punto de partida del análisis es la idea del predominio de la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica (Ocampo y otros, 2010) y la forma en que los factores estructurales del comercio y la especialización se vinculan con los choques provenientes de los mercados financieros y de los términos de intercambio.

En primer lugar, la capacidad de reacción de la economía a choques externos depende de su estructura productiva. El vínculo entre la estructura productiva y las fluctuaciones se visualiza más claramente en el caso de economías cuyas exportaciones dependen de pocas materias primas, con precios determinados por el mercado internacional y sujetas a una demanda muy volátil. En este caso, el ciclo de la actividad económica y, por ende, del empleo, será altamente dependiente de los avatares de unos

pocos mercados. Este es, precisamente, uno de los mecanismos que se han señalado en la literatura para explicar por qué la dependencia de los recursos naturales puede reducir el crecimiento de largo plazo: la volatilidad asociada a esa dependencia compromete la inversión y, con ella, el crecimiento de largo plazo. En el otro extremo, se encuentran economías en las que existe una alta participación de la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y, asociada a ella, una mayor división del trabajo y una fuerte diversificación de capacidades. La diversidad de conocimientos y habilidades hace posible responder más eficientemente y con más celeridad a un choque negativo. Se trata de una flexibilidad que proviene del conocimiento y de la posibilidad de readaptarse frente a condiciones cambiantes. Una economía diversificada estará en condiciones de crecer de forma más sostenida en el tiempo, con menores fluctuaciones del producto, el empleo, los salarios y los flujos del comercio.

En segundo lugar, la estructura afecta el ciclo por medio de la tasa de crecimiento compatible con el balance externo de largo plazo. Esta tasa se define como aquella que mantiene la relación entre el déficit en cuenta corriente y el PIB en niveles manejables y que no encuentra dificultad para financiarse en el mercado internacional. Dicha tasa depende, entre otros factores, de la eficiencia dinámica de la estructura productiva y el patrón de especialización³. Si esta eficiencia es baja y la economía crece a una tasa que hace explosivos los desequilibrios en cuenta corriente, será necesario un ajuste —una menor absorción— que se concreta en una caída del gasto autónomo público y privado, en diferentes proporciones según las condiciones iniciales y los grados de libertad de las políticas. En el largo plazo, la política fiscal está condicionada por los espacios de libertad que proporciona el crecimiento con equilibrio externo. Si un proceso de cambio estructural eleva esta tasa, será posible —manteniéndose constantes las demás condiciones— ampliar el gasto fiscal sin que se generen presiones desestabilizadoras sobre la cuenta corriente.

³ La tasa de crecimiento con balance externo en el largo plazo se define como aquella en que el déficit en cuenta corriente como proporción del PIB se mantiene en niveles manejables y no encuentra dificultades para financiarse en el mercado internacional. Véanse Alleyne y Francis (2008), Cimoli (1988 y 1992), Barbosa-Filho (2002), Moreno-Brid (2002) y Thirlwall (1979 y 2011).

La política macroeconómica y el ciclo tienen, a su vez, efectos sobre la estructura productiva. *Hay cuatro mecanismos de transmisión entre la política macroeconómica y la estructura productiva* ⁴:

- i) el efecto de las políticas sobre la utilización de la capacidad instalada que, a su vez, incide en el monto de la inversión (efecto acelerador);
- ii) el efecto del crecimiento de la demanda agregada sobre la tasa de progreso técnico (efecto Kaldor-Verdoorn, que relaciona los aumentos de la producción con los aumentos de la productividad);
- iii) los efectos de las políticas sobre los precios macroeconómicos, que inciden sobre las rentabilidades intersectoriales y, en consecuencia, definen hacia dónde se dirige la inversión, siguiendo las señales de la rentabilidad esperada, y
- iv) el efecto de la inversión pública sobre la composición y sobre el conjunto de la inversión en las distintas fases del ciclo (*crowding in*).

Los efectos anteriores vinculan la política macroeconómica con el monto y el destino de la inversión y, por lo tanto, con el cambio estructural. Al hacerlo, contribuyen a definir trayectorias futuras de productividad y de empleo (en cuanto a niveles, composición y calidad) y actúan como un eslabón entre el largo y el corto plazo, entre la tendencia y el ciclo. A través de su influencia sobre la inversión, la política macroeconómica condiciona el crecimiento futuro. A ello concurre la irreversibilidad de la oferta y los rendimientos crecientes de las trayectorias tecnológicas y de construcción de capacidades. Es muy importante preservar y estimular estas trayectorias. Mientras la fase recesiva de un ciclo de actividad económica puede destruir permanentemente la capacidad instalada (“una empresa se puede destruir en un día”), la fase de expansión correspondiente, de la misma duración, puede ser insuficiente para reponer la capacidad perdida, principalmente por el tiempo que requieren los procesos de aprendizaje personal e institucional (“una empresa no se construye en un día”). A continuación se discuten los distintos mecanismos de transmisión entre las políticas macroeconómicas y el cambio estructural.

El manejo de la demanda agregada y su efecto sobre el grado de utilización de la capacidad productiva contribuyen a definir el nivel de inversión. Un manejo

⁴ El funcionamiento de los canales de transmisión desde la política macroeconómica hacia la estructura es complejo e incluye efectos intermedios sobre la distribución del ingreso y la demanda de bienes de consumo no analizados en este apartado.

muy restrictivo, que redunde en largos períodos de subutilización de la capacidad instalada, reduce el estímulo a la inversión y desestimula tanto la expansión como la modernización del acervo de bienes de capital. Al mismo tiempo, la expansión de la demanda agregada y del producto en el corto plazo genera *procesos de aprendizaje en la producción* (*learning by doing*) que estimulan la productividad. Esta tiende a aumentar cuando crece la producción, debido a los retornos crecientes derivados del aprovechamiento de economías de escala y de la acumulación de experiencia, que incrementa el acervo de habilidades. Inversamente, en el contexto de una frontera tecnológica que se mueve con rapidez, una política macroeconómica que reduzca de manera innecesaria el ritmo de crecimiento implica que, en el futuro, la economía tendrá que enfrentar la competencia internacional con una base tecnológica rezagada.

En la medida en que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria afectan los precios macroeconómicos, inciden en la rentabilidad relativa de los diversos sectores. Las diferencias de rentabilidad son una señal clave para las decisiones de inversión en el ámbito microeconómico. Cuando las empresas deciden en qué sectores invertir, están al mismo tiempo decidiendo sobre la configuración futura de la estructura productiva. Un precio macroeconómico importante es el tipo de cambio real (TCR), cuyos efectos sobre la composición del producto (en particular, sobre la combinación de bienes y servicios transables y no transables, y de ramas con distinto grado de dinamismo tecnológico) han sido ampliamente destacados como un factor relevante que vincula la política macroeconómica con el crecimiento. Pero no es este el único canal de transmisión posible desde la política macroeconómica hacia la estructura productiva; por ejemplo, el nivel de la tasa de interés, la restricción del acceso al crédito bancario a nuevas empresas, en especial las pequeñas y medianas, afecta negativamente sobre todo a las actividades innovadoras, cuyas tasas de retorno están sujetas a mayor incertidumbre. Implícitamente, se fortalecen así las actividades que reproducen la estructura predominante.

La política macroeconómica interactúa y responde a choques que provienen de la economía internacional. En el próximo apartado se discute como la combinación de estos choques y las respuestas de política que suscitan han condicionado el ciclo y la tendencia en la región.

B. Choques externos, respuestas de política y ciclo económico

El sector externo (más precisamente, el comportamiento de la balanza de pagos) es clave para entender la coevolución entre las fluctuaciones cíclicas de la actividad productiva (los ciclos económicos) y la tendencia o trayectoria de expansión de largo plazo de la economía. En la historia moderna de América Latina y el Caribe se aprecian numerosas experiencias que ilustran esta relación. Por una parte, se han registrado episodios de elevado dinamismo impulsado por la abundancia de divisas, producto de mejoras sustanciales de los términos de intercambio y del acceso al mercado financiero internacional (como ocurrió, por ejemplo, en el período posterior a 2003, con excepción de la recesión internacional del período 2008-2009). Por otra parte, han existido ciclos de expansión económica acompañados del deterioro persistente de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio, que más tarde desembocaron en graves crisis de divisas, fugas de capitales, recesión y pérdida de empleo (como sucedió en varias economías de la región a finales de los años noventa y en la mayor parte de la región en los años ochenta).

La relación entre los choques externos y las políticas macroeconómicas tiene implicaciones fundamentales para el crecimiento y la estabilidad. El predominio de la balanza de pagos se fundamenta en la dinámica de cuatro dimensiones del sector externo:

- i) las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones); que muestran un fuerte vínculo con la estructura productiva y el patrón de especialización;
- ii) los pagos a los factores productivos, en especial las remesas de trabajadores migratorios, las remesas de utilidades del capital extranjero y los pagos de intereses;
- iii) los efectos de los términos de intercambio, y
- iv) el acceso al financiamiento externo y la volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo.

Históricamente, los primeros tres componentes dominaban la dinámica de lo que se llamaba la restricción externa al crecimiento. Entre ellos, en economías menos globalizadas que las actuales, predominaba con claridad el peso de las exportaciones netas como resultado directo

de la estructura productiva. Dicha estructura y el correspondiente patrón de especialización continúan representando una dimensión central del crecimiento de largo plazo. A partir de la globalización financiera que comenzó en los años setenta, el peso del cuarto componente aumentó en forma sustantiva y es una fuente importante de las fluctuaciones de corto plazo de la tasa de crecimiento.

Los choques externos en la balanza de pagos asociados a los términos de intercambio y a cambios en la liquidez (puntos iii y iv anteriores) son fundamentales en la dinámica cíclica, junto con las respuestas de política. Estos choques no solo afectan el corto plazo, sino también el largo plazo, en la medida en que tienen efectos sobre los precios macroeconómicos y la inversión. Es decir, los choques van modificando el componente estructural que define el crecimiento de largo plazo. Si las variaciones en el acceso al mercado de capitales son significativas y abruptas (por ejemplo, debido a una entrada masiva de capitales de corto plazo que provoca la apreciación del tipo de cambio y produce burbujas en los mercados accionario o inmobiliario), pueden generarse efectos profundos y duraderos en la formación bruta de capital fijo y, por ende, en la estructura productiva y el ritmo de expansión de la economía y del empleo. En un mundo globalizado, estos efectos desestabilizadores se potencian, particularmente en economías que no cuentan con instrumentos de regulación o administración de los flujos internacionales de capital, como la mayoría de los países de la región. El tema del ciclo y su vínculo con la estructura se aborda a continuación, observando en primer lugar los ciclos anteriores a los años 2000 y después el último ciclo de auge de los productos básicos.

C. Patrones cíclicos y estructura

La estructura productiva de América Latina y el Caribe no le ha permitido beneficiarse plenamente de los impulsos dinámicos de la demanda mundial y de su propia demanda interna. Esta ha sido una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL. Debido al patrón de especialización predominante, la elasticidad ingreso de las exportaciones es muy baja en comparación con la de las importaciones, por lo que, cuando la región acelera su crecimiento —condición *sine qua non* para absorber el subempleo, reducir la heterogeneidad y promover la igualdad—, surgen desequilibrios en las exportaciones netas de bienes

y servicios que pueden frenar el impulso expansivo y que muchas veces han desembocado en crisis de balanza de pagos.

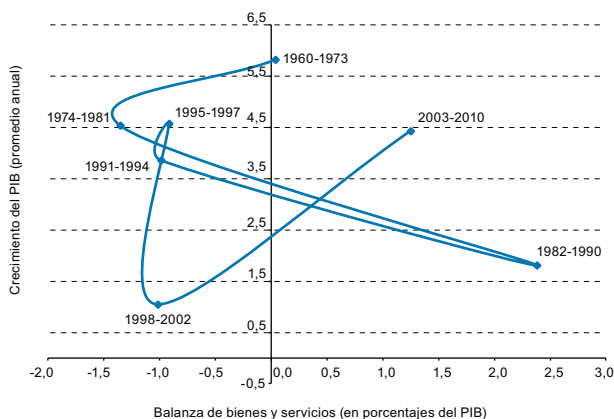
El enfoque estructuralista vincula el crecimiento de largo plazo con la estructura productiva, pues considera que las elasticidades ingreso de las importaciones y de las exportaciones reflejan o están determinadas por el patrón de especialización y la densidad de su tejido productivo. Estas elasticidades contribuyen a definir la tasa de crecimiento de largo plazo con equilibrio externo y expresan, en forma sintética, el grado de articulación que existe entre la evolución de las demandas interna y externa, y la capacidad de atenderla endógenamente mediante la expansión de la producción (CEPAL, 2007; Gouvea y Lima, 2010; McCombie y Thirlwall, 1999; Cimoli y Porcile, 2011). Una estructura productiva densa, con capacidad de innovación y tecnológicamente sofisticada, hace más factible que la producción local responda de manera dinámica a la expansión de las demandas interna y externa, y fortalece la especialización (sobre bases intraindustriales) a partir de una base exportadora más diversificada.

La mayor integración financiera internacional de la región, que se inició en los años setenta y se terminó de consolidar —después de un *impasse* en los años ochenta con la crisis de la deuda internacional— durante la primera mitad de la década de 1990, se tradujo en mayores flujos de capitales internacionales, tanto de inversión directa como de inversión especulativa de corto plazo. En el contexto de la globalización financiera, pierden peso los determinantes comerciales en el corto plazo y amplían su importancia los componentes de la cuenta financiera de la balanza de pagos. Para ilustrar esta relación y situarla en su contexto histórico, en el gráfico 4 se contrasta la evolución de la tasa media de crecimiento económico de la región (eje de las ordenadas) y el saldo de la balanza comercial de bienes y servicios como porcentaje del PIB (eje de las abscisas) en América Latina entre 1960 y 2010. La información que se presenta en este gráfico y en el cuadro 2 (que considera la situación de América del Sur y Centroamérica) permite identificar tres patrones en la relación entre estas variables⁵.

⁵ La variable que se presenta en el gráfico 4, al ser un promedio ponderado por el peso de cada país, refleja básicamente lo ocurrido con las economías más grandes, en particular la Argentina, el Brasil y México, que representan casi las dos terceras partes del PIB de América Latina. La historia que surge de los valores agregados no se aplica a todos los países de la región.

Gráfico

AMÉRICA LATINA: SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL DE BIENES Y SERVICIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB Y TASAS DE CRECIMIENTO, 1960-2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 2

AMÉRICA DEL SUR, CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-2011
(En porcentajes, promedios de cada período)

	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2006- 2011
Balanza comercial (en porcentajes del PIB)						
América del Sur	1,0	-0,5	1,8	-0,6	3,4	1,8
Argentina	0,2	0,8	2,4	-0,7	8,2	4,2
Brasil	-0,1	-1,9	2,0	-0,2	2,1	0,3
Centroamérica	-2,6	-3,5	-3,8	-6,1	-8,7	-10,6
México	-1,5	-1,9	2,5	-1,5	-1,7	-1,6
Crecimiento del PIB, promedio anual (en porcentajes)						
América del Sur	5,5	5,8	2,0	2,7	3,0	4,5
Argentina	4,7	3,0	-0,7	4,1	1,8	7,0
Brasil	6,3	8,0	3,1	1,7	3,0	4,1
Centroamérica	5,7	5,7	1,8	4,7	3,6	4,7
México	7,2	6,5	2,2	3,4	2,7	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

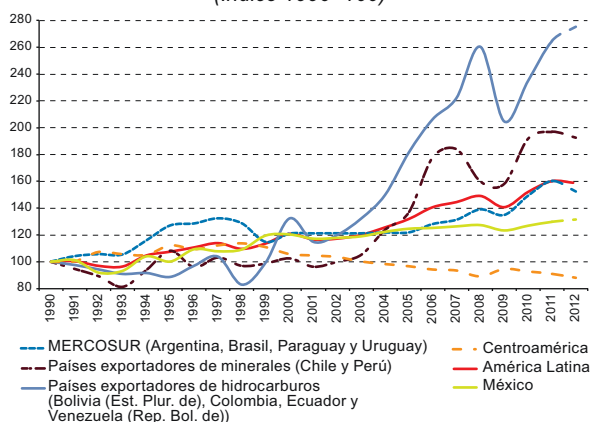
El primer patrón corresponde al período de sustitución de importaciones, caracterizado por ciclos de crecimiento intermitente (*stop and go*), que se extendió hasta mediados de los años setenta. La tasa de crecimiento era alta y al mismo tiempo la balanza de bienes y servicios se mostraba equilibrada.

El segundo patrón es el de crecimiento insostenible en función de una mayor vulnerabilidad externa (déficit persistente en la balanza de bienes y servicios) y se observa en dos momentos: la segunda mitad de los años setenta y los años noventa. Cada uno de esos períodos terminó en una crisis y un período recesivo, la llamada década perdida de los años ochenta en el primer caso y la media década perdida (1998-2002) en el segundo. El tercer patrón es el que experimentan hoy los principales exportadores netos de recursos naturales, sobre todo en América del Sur y en el Caribe, en países como Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago. En los países sudamericanos exportadores de minerales, hidrocarburos y bienes intensivos en recursos naturales, la balanza de bienes y servicios en el período 2006-2011 se movió de posiciones de déficit a posiciones de superávit, a la vez que se registraron tasas elevadas de expansión económica. A diferencia de lo que ocurría en los años ochenta y principios de la década de 2000, el cambio hacia posiciones de superávit comercial reflejó un alivio en la balanza de pagos y no un esfuerzo para cubrir el servicio de la deuda. Esto propició tasas de crecimiento más altas, aunque inferiores a las obtenidas en los años sesenta con un mismo superávit en la balanza de bienes y servicios como porcentaje del PIB.

En efecto, a partir de 2004 se produce un cambio significativo en la economía internacional. No solo hay un acceso fluido al mercado de capitales, sino también un viraje en los términos de intercambio a favor de los países exportadores de recursos naturales, particularmente de minerales e hidrocarburos. Si bien continúa la elevada liquidez internacional, el choque principal que generó el ciclo de la década de 2000 fue la expansión del comercio mundial de estos productos básicos y la mejora de los precios internacionales (véase el gráfico 5). Esto tuvo consecuencias importantes en la posición externa de la región, que en su conjunto pasó a una situación superavitaria en la balanza de bienes y servicios, con tasas más altas de crecimiento. Este nuevo escenario, que emerge del peso creciente en la demanda mundial de los países asiáticos (especialmente de China), tiene efectos muy distintos dentro de la región. Es favorable para la mayoría de los países sudamericanos, unos pocos países caribeños y, en menor medida, México, que son exportadores netos de recursos naturales; pero repercute negativamente en Centroamérica y parte del Caribe (sobre todo en las economías basadas en los servicios), que tienen una situación inversa en este ámbito⁶.

⁶ Véase un análisis del impacto de la bonanza de los productos básicos en el Caribe y los efectos diferenciados según la inserción de cada uno de ellos en el comercio mundial (los basados en servicios y los basados en bienes) en CEPAL (2002, capítulo 11), y CEPAL (2003).

Gráfico
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 1990-2011
(Índice 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Los problemas y oportunidades que se derivan de esta nueva etapa del comercio mundial son, por lo tanto, distintos en cada caso. En América del Sur se abren espacios para un crecimiento económico más rápido que, sin embargo, encierra riesgos de largo plazo por sus efectos sobre la estructura productiva y el debilitamiento de la inversión en sectores transables no ligados a recursos naturales. En Centroamérica y algunas economías del Caribe se generan nuevas presiones sobre el sector externo, pues estas economías son en su mayoría importadoras netas de energía y alimentos. El alza de los precios internacionales de productos agrícolas introduce, además, un componente importado de inflación que, al recaer sobre los alimentos, genera efectos distributivos adversos. La situación tiene también impactos fiscales negativos, ya que los presupuestos gubernamentales se ven presionados a cubrir la mayor factura petrolera y a aplicar subsidios para compensar el impacto sobre los precios de la canasta básica de alimentos.

En los países exportadores netos de recursos naturales se aprecian algunas tendencias comunes. La primera es la pérdida de importancia del servicio de la deuda externa respecto de los ingresos por exportaciones⁷.

⁷ Por ejemplo, en Colombia y el Perú el pago de los intereses de la deuda como proporción de la remuneración total recibida por el capital extranjero cayó de valores tan elevados como un 82,8% y un 93,7% en 1999 a un 26,3% y un 9,3% en 2010, respectivamente.

Entre 2000 y 2008, en todos los países sudamericanos se redujo sustancialmente la deuda externa como porcentaje del PIB y se modificó el perfil del acervo de la deuda, con una menor gravitación de la deuda de corto plazo en la deuda total y una reducción de la tasa de interés pasiva. Un segundo aspecto es el incremento de sus reservas en moneda extranjera que, junto con la mejora de la situación fiscal y la baja de la inflación, ha facilitado la captación de créditos internacionales con tasas de interés más bajas. Este constituye uno de los factores que explican la inédita capacidad de resistencia de la región frente a la última crisis internacional del período 2008-2009.

Ahora bien, buena parte del impacto externo favorable es un efecto de precio más que de volumen y existe una vulnerabilidad aguda ante una desaceleración de la economía mundial, especialmente de la economía china. La expansión de América del Sur no refleja un proceso endógeno de construcción de capacidades, aunque hubo mejoras en varios frentes en la década de 2000. Es el resultado de nuevos patrones de demanda mundial que dinamizaron los mercados de los bienes tradicionales de exportación de la subregión. En otras palabras, el mejor desempeño externo de América del Sur es, en gran medida, el resultado del proceso endógeno de construcción de capacidades y convergencia de las economías asiáticas —no de las latinoamericanas—, que redefinieron (por lo menos temporalmente) el mapa del comercio global, proceso del cual los exportadores de recursos naturales se han beneficiado. América del Sur aún debe responder al desafío de transformar estos impulsos dinámicos exógenos de la demanda asiática en un proceso endógeno de transformación productiva, que internalice y otorgue permanencia a las fuerzas del desarrollo.

La situación en otras subregiones es más heterogénea. Así, algunas economías del Caribe exhiben altos niveles de deuda externa, que superan el 60% del PIB en Belice, Granada y Jamaica, y el 40% del PIB en Dominica, Guyana y San Vicente y las Granadinas, en tanto que otras, como Bahamas, Suriname y Trinidad y Tabago, presentan un cociente inferior al 10% (Alleyne, Hendrickson y Amonde, 2011). La dinámica en Centroamérica es también diversa: mientras la deuda externa aumentó entre 2002 y 2010 en El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Panamá, se redujo sensiblemente en los dos países beneficiados por la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, Honduras

y Nicaragua (CEPAL, 2011). En Centroamérica y algunos países del Caribe existen dos variables adicionales que contribuyen a aliviar los problemas de vulnerabilidad externa: los procesos de diversificación exportadora basados en el ensamblaje para exportación y las remesas de divisas de los inmigrantes, un componente de importancia creciente en la balanza de pagos.

Estas tendencias en el frente externo de América Latina y el Caribe fueron acompañadas por cambios de la estrategia macroeconómica que, en alguna medida, reflejan el aprendizaje obtenido de la experiencia negativa de los años noventa con la fijación del tipo de cambio. En esa década, en algunos países los programas de estabilización se apoyaron en el tipo de cambio como ancla nominal⁸ de las expectativas inflacionarias, una estrategia que tendió a cambiar en la década de 2000. Más allá de los países que han adoptado el dólar como su moneda (Ecuador, El Salvador y Panamá) y de algunas de las economías más pequeñas y abiertas de la región que han conservado sus regímenes de paridad cambiaria fija (por ejemplo, Barbados, Belice y los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental), otras economías se han movido hacia tipos de cambio más flexibles, como los regímenes de metas de inflación instaurados en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú entre fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000⁹. Esta estrategia mantiene la idea de un ancla nominal de precios (dada por la meta, en torno a la cual deberían converger las expectativas inflacionarias), pero permite que el tipo de cambio se ajuste para ayudar a reducir los desequilibrios externos. En este esquema monetario, la principal herramienta para la estabilización es la tasa de interés de corto plazo, mediante la cual se procura incidir en las decisiones de cartera de los agentes económicos y los distintos componentes de la demanda agregada. En la reciente fase de bonanza, esta estrategia ha estado asociada a la apreciación del tipo de cambio, que en algunos países ha sido muy intensa, acentuando la preocupación por la dirección asumida por el cambio estructural.

⁸ El ancla nominal es una variable nominal que el gobierno busca controlar para contener las expectativas inflacionarias.

⁹ A diferencia de lo que ocurre en los países del Caribe mencionados, algunas de las economías más grandes de esa subregión (Trinidad y Tabago, Jamaica y Guyana) tienen un tipo de cambio flexible (véase Alleyne, Hendrickson y Amonde (2011), cuadro 2).

IV. CICLO ECONÓMICO E INVERSIÓN

A. La especificidad del ciclo en América Latina y el Caribe

La combinación de choques externos y respuestas de política en la dinámica de los ciclos no es exclusiva de América Latina y el Caribe. Pero la región presenta en este aspecto algunos rasgos específicos¹⁰. El análisis cuantitativo que se ofrece a continuación se concentra en el período 1990-2010.

En el cuadro 3 se muestra que la duración media de las fases recesivas del ciclo en América Latina y el Caribe (tanto a nivel regional como subregional) es similar a la que presentaron el resto de los países considerados en la muestra (cerca de 4 trimestres)¹¹. La intensidad de la recesión tampoco difiere significativamente al comparar América Latina y el Caribe con el resto del mundo. Hay diferencias importantes dentro de la región. En América del Sur, la recesión tuvo una duración media mayor (5,6 trimestres) que en Centroamérica y la República Dominicana

¹⁰ Pérez Caldentey y Pineda (2010); Titelman, Pineda y Pérez Caldentey (2008). Véase también Male (2011) y Harding y Pagan (2005).

¹¹ Mediante la utilización de un método estándar de la literatura de ciclos económicos se identificaron los puntos de inflexión (máximos y mínimos) de la serie del PIB en términos reales, utilizando datos trimestrales de una muestra de 59 países en el período 1990-2010. Los puntos de inflexión permitieron identificar las fases de expansión y contracción del PIB. Una fase de expansión es un período en que el crecimiento del PIB es positivo. Una fase de contracción se refiere a un período en que la tasa de crecimiento del PIB es negativa. Posteriormente, se estimó la duración e intensidad de las fases de expansión y contracción de la actividad económica de países, regiones y subregiones. La duración es una medida de la persistencia de la fase expansiva o de la fase contractiva entre los puntos de inflexión. Por su parte, la intensidad es una medida del cambio de la actividad económica entre los puntos de inflexión.

(3,0 trimestres). En esta fase del ciclo, la caída media en América del Sur y en México fue del -8,0%, al tiempo que en Centroamérica y la República Dominicana la reducción fue mucho menor. Esta diferencia se explica por el hecho de que las crisis más intensas en el período en consideración —la crisis mexicana (1994-1995), la crisis asiática (1997-1998), la crisis rusa (1998) y la crisis argentina (2001-2002)— tuvieron como epicentro a México o América del Sur. Por su parte, los países de Asia oriental y el Pacífico experimentaron contracciones de intensidad similar a los países de América del Sur.

Cuadro 3

DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS FASES DE EXPANSIÓN Y CONTRACCIÓN DEL PIB REAL POR NIVELES, REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2010

	Expansión		Contracción	
	Duración (en trimestres)	Intensidad de la variación al alza (en porcentajes del PIB)	Duración (en trimestres)	Intensidad de la variación a la baja (en porcentajes del PIB)
América del Sur	19,9	27,5	5,6	-8,0
Centroamérica y República Dominicana	20,5	26,3	3,0	-3,3
México	23,0	25,6	4,3	-8,0
Brasil	14,3	15,6	2,8	-3,0
América Latina y el Caribe	19,7	25,3	3,8	-6,2
Asia oriental y el Pacífico	31,5	42,4	3,6	-9,4
Europa oriental y Asia central	29,1	52,3	4,0	-12,2
Países miembros de la OCDE	34,0	29,8	4,3	-5,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Por el contrario, las *fases expansivas* son más cortas en América Latina y el Caribe que en otras regiones de la muestra. La diferencia es particularmente importante (de 12 trimestres o más) respecto de los países de Asia oriental y el Pacífico, y los países desarrollados (OCDE). La intensidad de las fases expansivas muestra significativas diferencias entre regiones. En Asia oriental y el Pacífico, el PIB creció un 42,4% en promedio durante la fase de expansión, que se extendió por casi 32 trimestres (ocho años). Por su parte, en la fase expansiva en América

Latina y el Caribe, la tasa de crecimiento del PIB fue de solo un 25,3% y la fase duró menos de 20 trimestres.

La dificultad de las economías de la región para sostener las fases de expansión ha mermado su capacidad de revertir los efectos de las recesiones sobre la estructura productiva, lo que se relaciona con el bajo crecimiento medio de los últimos 20 años. Dicha dificultad proviene de la menor diversificación e integración de su estructura productiva, que no le permite beneficiarse plenamente de los estímulos al crecimiento de las demandas externa e interna ni de las oportunidades de especialización asociadas al comercio intraindustrial. La corta duración de la fase de expansión es la otra cara de la baja eficiencia dinámica de la estructura productiva.

El análisis de las fluctuaciones de los componentes del PIB por el lado de la demanda muestra que en la fase recesiva la contracción de la inversión es muy superior a la del resto de los componentes. Además, la inversión exhibe un claro comportamiento asimétrico, con un cambio mucho mayor en la fase descendente del ciclo que en la fase ascendente. Particularmente aguda es la contracción de la inversión pública en infraestructura, cuya tasa de reducción supera más de 12 veces la del PIB.

Esta dinámica depende de la reacción de los gobiernos frente a las crisis, en particular a través de las decisiones sobre la inversión pública, y del mediocre desempeño de la inversión privada. En el caso de la inversión pública regional como porcentaje del PIB, los niveles más elevados se registraron en el período 1980-1981 (6,7%) y luego disminuyeron paulatinamente hasta el período 1999-2003 (3,9%). En el período 2004-2010, repuntaron en forma generalizada (4,8%), aunque con distintas intensidades entre países. En este período, el promedio regional aumentó hasta alcanzar el mayor valor desde 1990. No obstante, en algunos países, por ejemplo El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, el nivel de inversión pública se mantuvo sostenidamente bajo a lo largo del período 1980-2010. Más allá de la mejoría reciente, el comportamiento históricamente procíclico de la inversión pública y su tendencia declinante desde una perspectiva de largo plazo son preocupantes por su influencia negativa en el crecimiento.

La inversión privada ha tenido un comportamiento distinto. Expresada como promedio anual de la región en porcentaje del PIB, muestra una caída desde el 14,3% en el período 1980-1981 hasta el 11,1% en el período

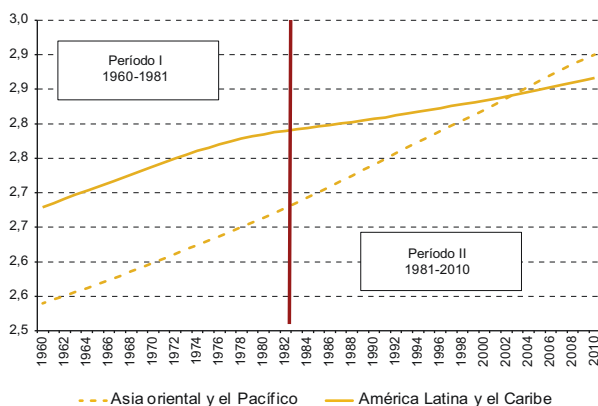
1982-1990, años de la crisis de la deuda, y posteriormente un aumento en los períodos 1991-1994 (cuando alcanzó al 14,1% del PIB) y 1995-1998 (15,6% del PIB). En el período 1999-2003, el nivel de la inversión privada disminuyó al 14,7% del PIB, una variación que se relaciona con las fluctuaciones externas que afectaron las expectativas de crecimiento (por ejemplo, la crisis de las empresas tecnológicas en los Estados Unidos y las crisis a nivel nacional, como la que tuvo lugar en la Argentina en 2000). En el período 2004-2010, cuando se registraron alzas de los precios de los productos básicos que exportan los países de la región y mejoras de las expectativas de crecimiento, el ritmo de inversión privada aumentó en forma apreciable, alcanzando un promedio del 15,9% del PIB.

Por su parte, la inversión extranjera directa cumple un papel cada vez más importante, particularmente en los sectores más dinámicos e intensivos en tecnología en las áreas de servicios (telecomunicaciones y banca), manufacturas (industrias de automóviles, química y metalmecánica) y recursos naturales (minería). Las empresas transnacionales, incluidas las que tienen su origen en países de la región (translatinas), concretan esas inversiones sobre la base de tres tipos de estrategias: aprovechamiento de mercados internos, búsqueda de recursos naturales y desarrollo de plataformas de exportación, frecuentemente desde zonas francas. La gran ausente en la región es la estrategia de búsqueda de activos avanzados (tecnología o recursos humanos capacitados), situación que refleja las debilidades tanto del patrón de crecimiento como de las políticas para modificarlo en un sentido virtuoso.

En la región, la inversión y la estructura productiva se han visto sensiblemente afectadas por las crisis, lo que ha deteriorado la capacidad de crecimiento. Esto es particularmente visible en el caso de la crisis de la deuda de los años ochenta. Se trata de un buen ejemplo de los impactos de largo plazo de una crisis generada por un ciclo de auge de liquidez internacional. En el gráfico 6, se compara el PIB de tendencia de largo plazo de América Latina y el Caribe con el de Asia oriental y el Pacífico en el período 1960-2010. Esta última región ha sido capaz de sostener una elevada tasa de crecimiento del PIB durante todo el período. En cambio, en América Latina y el Caribe se observa un quiebre estructural en los años ochenta. La tendencia de crecimiento del PIB entre 1960 e inicios de la década de 1980 (Período I) es similar a la de Asia oriental y el Pacífico, aunque esta última se iniciaba en niveles del PIB inferiores. Luego de la década perdida, la tendencia de crecimiento del PIB de

América Latina y el Caribe disminuyó, sin volver a recuperarse desde entonces (Período II), pese a las mayores tasas de crecimiento registradas en el período 2003-2008.

Gráfico
PIB DE TENDENCIA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA ORIENTAL Y EL PACÍFICO, 1960-2010^a
(Datos anuales en logaritmos)^b



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" y "Global Finance" [en línea] <http://www.gfmag.com/>.

^a La región de Asia oriental y el Pacífico incluye 22 naciones, entre ellas China, el Japón, la República de Corea y Singapur.

^b Método Hodrick-Prescott.

La diferencia de fondo entre las dos trayectorias es la diferencia entre un modelo virtuoso, como el de Asia oriental, que realizó un cambio estructural positivo, y el modelo de la región, que ha permanecido en el patrón determinado por sus ventajas comparativas estáticas. Más allá de la duración de las fases del ciclo, importa qué se hace durante esas fases para mejorar el patrón de especialización y la estructura productiva. El comportamiento cíclico de la región y su impacto sobre la trayectoria del crecimiento plantea desafíos para el diseño de políticas, que serán tratados más adelante.

En síntesis, la dinámica del ciclo en la región tiene características específicas. Los períodos expansivos no consiguen sostenerse, de modo que generan procesos más cortos de crecimiento económico. Durante la recesión, las tasas de inversión se contraen mucho, pero no responden con la misma intensidad a las expansiones. En consecuencia, la estructura productiva de la región no ha sido capaz de transitar con la velocidad

necesaria hacia sectores dinámicos que la vuelvan más competitiva en un mundo en rápida transformación, lo que afecta las tasas de crecimiento de largo plazo. Ilustra esta dinámica el quiebre de tendencia de los años ochenta, cuando lo que comenzó como una fluctuación cíclica se transformó en un rezago estructural.

B. Respuestas de política y la dinámica del ciclo y el cambio estructural

Debido a la ausencia de una matriz productiva integrada, muchos de los estímulos dinámicos de la demanda se filtran hacia las importaciones, reduciendo los efectos multiplicador y acelerador del crecimiento y sus consiguientes impactos sobre el aprendizaje. Las respuestas de política pueden reforzar o atenuar estas consecuencias (CEPAL, 2007 y 2010a).

En el campo de las políticas industriales, después de las reformas económicas que se iniciaron a mediados de los años ochenta en gran parte de la región y se generalizaron en los años noventa, la tendencia dominante fue abandonarlas y desmontar las instituciones que las sostenían. La propia idea de tener algún tipo de política selectiva era rechazada y, salvo escasas excepciones (en especial el Brasil), se optó por políticas horizontales, supuestamente neutrales entre sectores. Como estas políticas no se implementaron o tuvieron un alcance muy reducido, los sectores y actividades transables enfrentaron la combinación de una rápida liberalización comercial con la apreciación del tipo de cambio, sin que el nuevo contexto institucional les ayudara a responder y realizar los ajustes necesarios.

Las políticas macroeconómicas, por su parte, avanzaron en forma significativa en algunos frentes, como el equilibrio fiscal y el control de la inflación, prerrequisitos de las políticas del desarrollo. En otros frentes, sin embargo, no avanzaron lo suficiente y han dejado pendientes temas importantes relacionados con la igualdad y el cambio estructural.

La política fiscal debe atender objetivos relevantes en relación con la igualdad, la atenuación del ciclo y la promoción del cambio estructural. La CEPAL ha sido pionera en proponer un nuevo pacto social que procure el fortalecimiento del Estado a partir de una mayor y más progresiva carga tributaria, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país¹².

¹² El aporte principal se encuentra en CEPAL (1998) y se extiende y desarrolla, entre otros, en CEPAL (2000, 2004 y 2010a).

En el tema de la fiscalidad y la igualdad, si bien en gran parte de la región se han logrado avances significativos en materia de ingresos fiscales en las últimas décadas, persisten problemas graves, como la baja presión impositiva en muchos países y el regresivo impacto distributivo de la estructura tributaria. Los países de la región enfrentan menos dificultades para recaudar impuestos indirectos que impuestos directos (potencialmente progresivos), tales como los impuestos sobre la renta personal y la propiedad. El aumento de la presión tributaria y la mejora del impacto distributivo de la estructura recaudatoria son temas destacados de la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Sin perjuicio de ello, el gasto público es el principal instrumento redistributivo de la política fiscal. En una comparación internacional, se observa que la mayor parte del esfuerzo redistributivo de los países desarrollados se basa en el gasto público social, en particular en el sistema de transferencias, más que en el sistema tributario¹³.

La reducida carga tributaria originada en la imposición directa no solo se relaciona con los elevados niveles de incumplimiento, evasión y elusión, que atentan contra el principio de equidad horizontal, sino también con las bases imponibles, pequeñas en términos relativos. Todo ello torna virtualmente inefectivo el impacto redistributivo de la imposición a la renta. La inequidad (vertical) que se deriva de la proliferación de exenciones a este impuesto resulta, a su vez, agravada por el grado de evasión, que tiende a ser mucho mayor en el caso del impuesto a la renta que en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) (Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá, 2010). La política tributaria no solo ha reforzado la imposición general al consumo mediante el fortalecimiento del IVA sino que además la imposición a la renta se orientó a gravar básicamente los ingresos de las personas jurídicas y, en mucho menor medida, las rentas obtenidas por las personas físicas, lo que disminuye su efecto redistributivo¹⁴. También es muy baja la carga

¹³ Véase Goñi, López y Servén (2008). En tal sentido, Barreix, Bes y Roca (2009) analizan la política fiscal en Centroamérica, y particularmente en Panamá y la República Dominicana, y encuentran que en esos países el impacto distributivo del gasto público social es 4,4 veces mayor que el de la política tributaria.

¹⁴ Ello se manifiesta, por ejemplo, al realizar una comparación con los países de la Unión Europea, donde los impuestos directos e indirectos ascienden al 16,1% y el 11,7% del PIB, respectivamente, en tanto que en América Latina alcanzan al 5,4% y el 9,6% del PIB, respectivamente. En la región los impuestos sobre la renta de las personas físicas no llegan a representar en promedio el 1% del PIB (en el período comprendido entre 2000 y 2008 representaron de hecho el 0,46% del PIB), mientras en los países de la OCDE equivalen al 9,1% del PIB. En el caso del impuesto a la renta de las sociedades la diferencia es

correspondiente a los ingresos de la seguridad social, un síntoma tanto de la elevada informalidad laboral como de la diversidad de regímenes públicos y privados prevalecientes en la región¹⁵.

Desde una perspectiva macroeconómica, y también como parte integral de las políticas de desarrollo, la política fiscal debe cumplir una función de estabilización de la actividad económica y reducción del desequilibrio externo. La experiencia histórica de América Latina y el Caribe, y más recientemente la respuesta a la crisis de los años 2008 y 2009 en la región y el mundo, ponen de manifiesto el papel clave de los instrumentos de política fiscal para enfrentar los vaivenes de la actividad económica, en especial los causados por choques externos de tipo comercial o financiero (CEPAL, 2010b).

Una de las principales líneas de acción tendientes a fortalecer la capacidad de actuación contracíclica se vincula a la consolidación del margen de maniobra o espacio fiscal. La solvencia fiscal constituye, en tal sentido, una condición para aplicar medidas contracíclicas, aunque la situación del sector externo es igualmente importante para determinar el margen de acción del sector público (Martner y Tromben, 2004).

En los últimos años se ha observado una mejora del manejo de la política macroeconómica en la mayoría de los países de la región, lo que les ha permitido reducir su vulnerabilidad externa y, de manera concomitante, disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos. Por primera vez en décadas, diversos gobiernos de la región no han encontrado en la situación externa de sus economías o en los condicionantes fiscales un límite insalvable para, por ejemplo, extender la cobertura de los sistemas de protección social.

Hay señales positivas en el comportamiento de la política fiscal en la última década. En el pasado, la política fiscal de los países de la región, al acentuar, más que atenuar, las fluctuaciones económicas, fue frecuentemente procíclica. Esta tendencia ha cambiado, de modo tal que en la década de 2000 gran parte de los países de la región adoptaron una postura contracíclica o, en todo caso, menos procíclica, como se constata en la efectiva reacción de los gobiernos frente a la recesión internacional de 2008 y 2009 (CEPAL, 2010b).

también significativa, pero bastante menor: en el período comprendido entre 2000 y 2008, la recaudación de estos impuestos representó en promedio el 1,6% del PIB en los países de la región y el 3,3% del PIB en los países de la OCDE. Véase Rossignolo y Gómez Sabaini (2011).

¹⁵ Los países del Caribe tienen una mayor carga tributaria que los de América Latina, pero la participación relativa de los impuestos directos e indirectos es similar.

Todo indica que la región está en la actualidad mejor preparada para diseñar y aplicar políticas fiscales contracíclicas. En la implementación de tales políticas se enfrentan dos desafíos. El primero es tener el suficiente espacio fiscal para hacer frente al aumento del nivel de gasto necesario para impulsar la demanda agregada y el crecimiento de la economía en la fase contractiva del ciclo. Este mayor espacio fiscal puede generarse, en la época de auge, mediante un mayor ahorro público, que permita administrar los impactos de choques adversos, sin poner en juego la sostenibilidad financiera del Estado.

El segundo desafío es que el mayor espacio fiscal debe complementarse con una mejora de la posición externa de la economía, que permita suplementar los recursos generados internamente con otros procedentes del exterior. Es decir, una política fiscal contracíclica debe estar apoyada en una política monetaria y cambiaria tendiente a contar con reservas internacionales que eviten el estrangulamiento externo y niveles de tipo de cambio real que prevengan el surgimiento de un déficit externo insostenible. Un factor relevante para explicar la capacidad de reacción exhibida en los años 2008 y 2009 fue la holgura externa que experimentó parte importante de la región en el período previo a la crisis, por razones exógenas (mejora de los términos de intercambio, condiciones financieras internacionales favorables) o endógenas (una actitud alerta frente a los efectos negativos del excesivo endeudamiento externo en contextos de elevada liquidez internacional, políticas de desendeudamiento externo y de acumulación de reservas internacionales). Como ya se mencionó, el cambio estructural es crucial para aumentar el crecimiento con equilibrio externo y abrir espacios para que la política fiscal pueda actuar sin generar vulnerabilidades en la cuenta corriente.

Finalmente, como se examinó al analizar la relación entre el ciclo y la inversión, el uso del espacio fiscal en la promoción del cambio estructural por medio de la inversión pública ha sido débil y declinante en la región. La inversión pública se ha utilizado la mayoría de las veces como variable de ajuste ante las crisis. El comportamiento históricamente procíclico de dicha inversión y su tendencia declinante desde una perspectiva de largo plazo tienen una influencia negativa en el crecimiento. La ausencia de políticas industriales que ofrezcan un horizonte de inversiones y una trayectoria de expansión de la productividad aumenta los efectos negativos de la caída de largo plazo de la inversión pública, particularmente cuando se reduce la inversión en infraestructura.

En cuanto a la política monetaria, en un grupo importante de países de la región el desafío más urgente en los años noventa fue reducir los muy altos niveles de inflación heredados de la década perdida de los años ochenta. En efecto, luego de registrar tasas de inflación elevadas durante los años setenta, ochenta e inicios de los noventa, incluidos varios episodios de hiperinflación, durante la segunda mitad de esa última década los países de América Latina y el Caribe lograron bajar el ritmo de incremento de los precios. Hacia fines de los años noventa, las tasas de inflación tendieron a converger a un dígito en casi toda la región, con pocas excepciones.

En muchos casos, la estabilización de precios se logró mediante la instrumentación de programas monetarios que establecieron el tipo de cambio como ancla nominal, no solo en las economías más pequeñas de Centroamérica y el Caribe —donde aún tiene cierta preponderancia este tipo de régimen monetario— sino también en algunas de las economías más grandes de América del Sur¹⁶. Estos programas se implementaron en general junto con políticas de apertura comercial y financiera, y de desregulación de los mercados internos, incluidos el financiero y el laboral.

En economías pequeñas, abiertas y con bajos niveles de intermediación financiera —como la mayoría de los países de la región— el canal cambiario tiende a prevalecer como la principal correa de transmisión de los impulsos monetarios a los precios, en contraposición con el canal de crédito¹⁷. En regímenes de tipo de cambio flexible y apertura irrestricta de la cuenta financiera, el alza (disminución) de la tasa de interés interna atrae (expulsa) capitales del (al) exterior, tendiendo a apreciar (depreciar) el valor de la moneda local. Ello repercute directamente sobre el precio interno de los bienes transables y, en consecuencia, sobre la inflación. También, de forma menos inmediata, afecta la evolución del crédito, cuyo ritmo de expansión puede incluso acelerarse en caso de producirse un “efecto riqueza” del lado de la demanda de financiamiento como corolario del proceso de apreciación

¹⁶ En los regímenes de paridad fija se adoptó la forma de paridad “dura” (caja de conversión, dolarización y tipo de cambio fijo) y de paridad “blanda” (paridades móviles y bandas móviles). Véanse Barbosa-Filho (2008), Frenkel (2008), Galindo y Ros (2008), Bresser-Pereira (2010) y Ros (2012). También en algunos países desarrollados y en transición la discusión sobre la relación entre el tipo de cambio y las metas de inflación resulta de suma relevancia. Véase al respecto Bernanke y Woodford (2004).

¹⁷ Véanse Barbosa-Filho (2008), Frenkel (2008), Galindo y Ros (2008), Bresser-Pereira (2010) y Ros (2012). También en algunos países desarrollados y en transición la discusión sobre la relación entre el tipo de cambio y las metas de inflación resulta de suma relevancia. Véase al respecto Bernanke y Woodford (2004).

cambiaria (Stiglitz y otros, 2006; Ocampo, 2011). De esta manera, en países con escasa profundización financiera, una política monetaria contractiva tiende a reducir la tasa de inflación primordialmente a través del canal cambiario y en menor medida a través del canal de crédito¹⁸. Surge así un trilema de economía internacional: en economías con apertura de la cuenta financiera, no es posible, al mismo tiempo, tener una política monetaria activa y sostener metas de tipo de cambio.

Precisamente debido a la mayor eficacia del canal cambiario, las autoridades suelen reaccionar con rapidez ante una mínima posibilidad de aumento, es decir, devaluación, del tipo de cambio nominal —incrementando la tasa de interés de referencia, interviniendo de manera directa en el mercado cambiario o mediante una combinación de ambas medidas— a fin de evitar su traspaso a precios, pero no reaccionan de la misma forma ante su disminución, es decir, ante la apreciación cambiaria. De allí se deriva, en la práctica, una asimetría en la gestión del tipo de cambio de los bancos centrales en países en desarrollo o con bajo grado de profundización financiera. Esta asimetría se inscribe en el esquema de incentivos que subyace a los regímenes de metas de inflación. Tal sesgo es negativo, ya que perjudica la producción de bienes transables y compromete la diversificación productiva (Abeles y Borzel, 2010).

El papel central del canal cambiario tiene profundas repercusiones para la estructura productiva. Si el efecto de la política macroeconómica sobre los precios macroeconómicos es muy fuerte, tendrá un impacto sobre las rentabilidades relativas (y la dirección de la inversión) que será difícil de revertir por medio de la política industrial. Este efecto será aún más dominante cuando esa política esté ausente o sea muy débil, como ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Además, los desequilibrios externos asociados a la apreciación suelen culminar en crisis y devaluaciones, que agravan la inestabilidad real y nominal de la economía, y la volatilidad del tipo de cambio.

¹⁸ Ello no implica que el canal de crédito no sea operativo en los países de la región, sino que es menos relevante que en las economías avanzadas, donde el sistema financiero está mucho más desarrollado. Esta menor relevancia no solo se relaciona con el menor grado de desarrollo y profundidad que, en general, caracteriza a los sistemas financieros de la región, sino también con los efectos contrapuestos derivados de las decisiones de política monetaria.

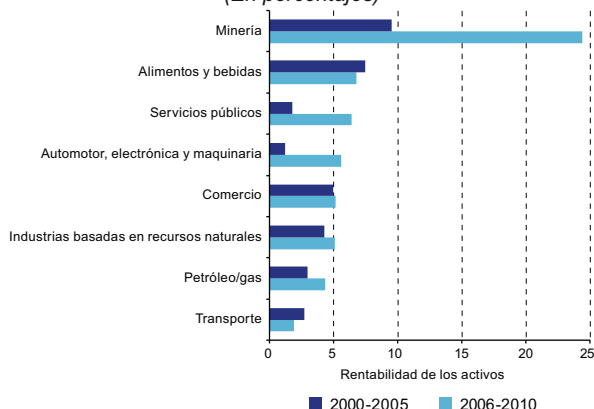
C. Precios macroeconómicos y especialización productiva

La dinámica de la especialización productiva depende de los incentivos económicos y de la conducta de los agentes productivos. Las diferentes rentabilidades entre sectores definen la orientación de la inversión. En la medida en que las mayores rentabilidades están asociadas a sectores con menor intensidad de conocimientos, la estructura productiva se mantendrá bloqueada (*lock-in*) en una trayectoria tecnológicamente menos dinámica. Más aún, al no tener en cuenta las externalidades negativas ambientales, las señales de costos y rentabilidad sesgan el modelo de crecimiento en una dirección no sostenible. Ello traba la generación de nuevas tecnologías que abrirían opciones en materia energética, de transporte, desarrollo urbano y producción con menor intensidad de carbono.

Las asimetrías tecnológicas entre la región y los países desarrollados son más marcadas en los sectores con mayor intensidad de conocimientos y determinan que en ellos la brecha de productividad sea más amplia y la competitividad de la región, menor. En consecuencia, la rentabilidad de estos sectores tenderá a ser más baja que la de los sectores cuya competitividad depende de la dotación de recursos naturales. Sin políticas activas que cambien las rentabilidades relativas, se mantendrá una relación negativa entre asimetrías tecnológicas y rentabilidad, que contribuirá a reproducir el patrón en el tiempo.

Los choques derivados de los precios internacionales han reforzado la estructura de rentabilidades relativas y mantenido la inercia de la estructura productiva. En un contexto de alta demanda de productos primarios, el modelo de apertura consolidó un vector de incentivos cuyo resultado es el reforzamiento de la especialización productiva de la región en productos que ya constituían su base competitiva inicial (véase el gráfico 7). Las decisiones de inversión orientadas por las rentabilidades relativas refuerzan la trayectoria vigente; en este escenario, los precios macroeconómicos no favorecen inversiones que diversifiquen la estructura productiva, aumenten su intensidad de conocimiento y fortalezcan los encadenamientos hacia adelante o hacia atrás.

Gráfico
AMÉRICA LATINA: RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS POR SECTORES,
PROMEDIO PONDERADO, 2000-2005 Y 2006-2010 ^a
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos proporcionados por el Departamento de estudios y proyectos especiales de la revista *América economía*.

^a Ponderación sobre la base de la participación de cada empresa en las ventas del sector. Las industrias basadas en recursos naturales son las productoras de cemento y aluminio, siderúrgicas, químicas, petroquímicas, productoras de papel y celulosa, y agroindustriales.

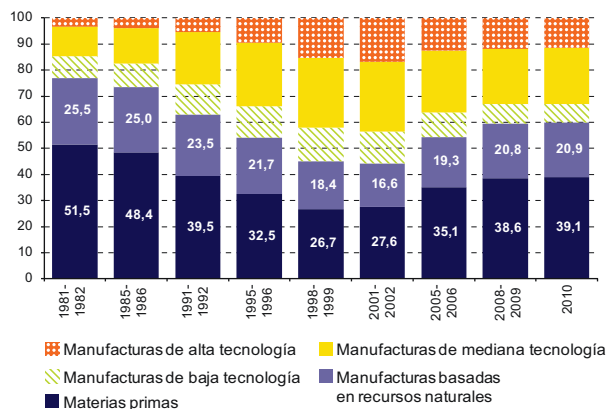
Para superar este problema es necesario redefinir la estructura sectorial de los incentivos a la inversión, un desafío que las políticas públicas no podrán ignorar en los próximos años si se quiere avanzar en la convergencia del cambio estructural con la creación de empleos de calidad.

En este contexto, durante la pasada década las exportaciones de la región hacia sus tres principales mercados extrarregionales (Asia y el Pacífico, los Estados Unidos y la Unión Europea) se concentraron en materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Ello refleja una tendencia a su reprimarización, inducida por los altos precios de las materias primas que se registraron durante la mayor parte de ese período (véase el gráfico 8).

No existe cambio estructural virtuoso sin un cambio en la dirección de la inversión hacia los sectores con eficiencia dinámica. En la región, tanto la tendencia a la apreciación del tipo de cambio como los choques en los términos de intercambio y la ausencia de políticas industriales reforzaron la especialización en sectores con ventajas comparativas estáticas. Esto se traduce en un efecto candado (*lock-in*) o de bloqueo de la estructura productiva y rezago tecnológico.

Gráfico

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
POR NIVEL DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1981-2010 ^a**
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

^a Con la excepción de Cuba y Haití. Los datos sobre Antigua y Barbuda corresponden solo a 2007 y los de Venezuela (República Bolivariana de) a 2008; la información sobre Honduras no incluye datos de 2008; la correspondiente a Belice, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Suriname y Granada (solo exportaciones) no incluye datos de 2009.

V. LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL

Dos características distintivas de la estructura económica y social de la región son la alta heterogeneidad de la estructura productiva y los elevados niveles de desigualdad en diversos ámbitos, que suelen resumirse en elevados índices de desigualdad del ingreso. La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores altamente productivos junto con el gran peso relativo de los sectores de baja productividad. En este marco, se configura en los países de la región una matriz exportadora primarizada y poco diversificada, con el consiguiente efecto sobre la estructura productiva. Las dificultades para la propagación del progreso técnico perpetúan las brechas de productividad tanto dentro de los países como en relación a países más dinámicos en la incorporación de progreso técnico.

La vinculación entre heterogeneidad estructural y desigualdad del ingreso se produce en el mercado laboral y los salarios de los trabajadores son el eslabón fundamental que encadena estos fenómenos. Las desigualdades de los ingresos salariales no solo se producen por diferencias de productividad entre distintos sectores de actividad o estratos productivos sino también dentro de esos estratos y sectores, donde conviven trabajadores con muy diferentes productividades, asociadas en gran medida a diversos tipos de asimetrías, entre ellas las diferencias de los niveles educativos¹⁹. En este primer eslabón que vincula la productividad

¹⁹ Los estratos se definen por el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional de los trabajadores. El estrato de alta productividad comprende a los empleadores y trabajadores de empresas que cuentan con 200 o más trabajadores, mientras que el estrato de baja productividad comprende a los empleadores y trabajadores de empresas que tienen hasta 5 empleados, así como a los trabajadores por cuenta propia no calificados, los familiares

con los ingresos laborales, operan también las instituciones del mercado de trabajo, tales como la negociación salarial y los salarios mínimos. Estos factores influyen sobre la capacidad de apropiación de los trabajadores de lo recaudado en el proceso productivo, así como sobre el reparto entre las remuneraciones al capital y al trabajo por su participación en dicho proceso.

En el traspaso desde estas brechas de ingresos individuales, así como diferencias de los retornos al trabajo y al capital, hacia la desigualdad de los ingresos de los hogares, operan tanto las políticas públicas como el acceso a activos no productivos y los factores demográficos. Entre las políticas públicas, las transferencias contributivas (pensiones) y no contributivas son fuentes relevantes del ingreso familiar total y, según su progresividad, contribuirán o no a los mayores niveles de igualdad. Algo similar sucede con la tributación directa, que también puede contribuir a una mayor igualdad de los ingresos disponibles en los hogares, en la medida en que sea progresiva. Finalmente, la desigualdad del ingreso imperante en una sociedad dependerá de dos factores adicionales relevantes: el acceso a activos no productivos y los factores demográficos.

El mercado laboral y su institucionalidad, punto de conexión entre la heterogeneidad de la estructura productiva y las fuertes desigualdades del ingreso de los hogares, ha tenido comportamientos diferentes a lo largo de las distintas etapas del ciclo que han experimentado las economías regionales. La experiencia de los países de la región en el período muestra que el aumento del desempleo y el estancamiento del empleo no se dan solo en situaciones de estancamiento o retroceso económico. En el período 1990-1997 el crecimiento económico no implicó una mejora de los indicadores de empleo. Varios factores afectaron negativamente el empleo en ese período, en buena medida asociados a las reformas económicas implementadas en la región, aunque también relacionados con la forma restringida en que la región incorporó las transformaciones tecnoproductivas que se producían en la economía mundial. En un contexto institucional caracterizado por la debilidad de las políticas de empleo, en el marco de una creciente apertura comercial (en muchos casos acentuada por procesos de apreciación cambiaria) y de un proceso mundial de transformaciones tecnoproductivas ahorradoras de mano de obra, el

no remunerados y el servicio doméstico. Por exclusión queda definido un estrato mediano, conformado por empleadores y trabajadores de pequeñas y medianas empresas (que tienen entre 6 y 199 trabajadores). Véase Infante (2011).

crecimiento de la década de 1990 no se tradujo en la suficiente generación de empleo ni consiguió evitar un aumento importante del desempleo. Por lo tanto, no se corrigieron los graves problemas distributivos que se habían acentuado en la década previa.

Durante el período 1998-2002, de escaso crecimiento económico en la región, la tasa de desempleo continuó su tendencia ascendente y el empleo permaneció virtualmente estancado. La nueva fase expansiva del período 2003-2010 trajo aparejados cambios profundos, en la medida en que esta vez el crecimiento estuvo acompañado de una reducción de la tasa de desempleo y un aumento de la incorporación de trabajadores al empleo. Así, por primera vez en dos décadas, se revirtió la tendencia ascendente del desempleo. Durante este período se tomaron medidas que contribuyeron a potenciar el crecimiento con un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo (CEPAL/OIT, 2011). Las políticas redistributivas tuvieron un efecto directo sobre la demanda de bienes de consumo salarial (*wage goods*) y la expansión de su producción para el mercado interno, contribuyendo así a la eficiencia keynesiana. Este comportamiento, sumado al contexto internacional favorable derivado de la expansión económica del mundo en general y de las economías emergentes en particular, permitió la mejora de los indicadores del mercado laboral regional. Los salarios reales se incrementaron en las dos fases de crecimiento. Sin embargo, comparando el crecimiento producido en los años noventa con el más reciente, se advierte que solo en este último se combina la mejora de las tasas de empleo con incrementos sostenidos y significativos de los ingresos laborales. El aumento de los ingresos reales del último período no se explica solamente por el auge económico, sino también por el papel que cumplieron las políticas laborales, en especial el salario mínimo.

A lo largo de estos ciclos económicos, se observaron algunas transformaciones cualitativas en los mercados de trabajo de la región (véase el cuadro 4). Por un lado, el sector de los servicios, que concentra la mayor proporción de empleados en la región, ha ido incrementando su participación relativa, en detrimento de la agricultura, desde hace dos décadas. Por otro lado, en la última fase expansiva (2003-2010) se produjo un incremento de la proporción de asalariados en el total de ocupados. Esta proporción se había mantenido relativamente estable durante el primer período de crecimiento económico (1991-1997) y el período conocido como la media década perdida (1998-2002).

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN DEL PIB Y DE LOS
INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO, 1991-2010
(En porcentajes)

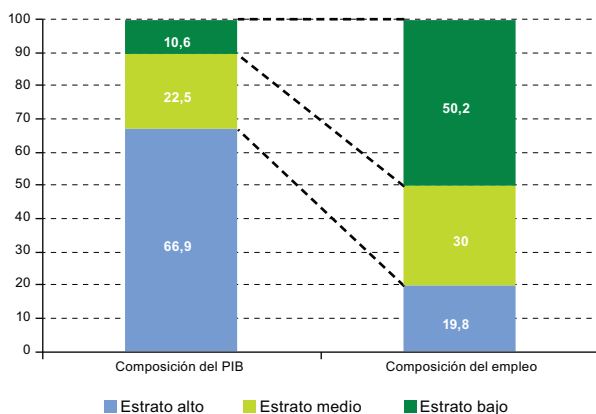
	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Tasas acumuladas				
Variación del PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variación de la tasa de desempleo	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variación de la tasa bruta de participación	2,9	1,6	1,2	5,8
Variación de la tasa bruta de ocupación	1,3	-0,6	5,7	6,5
Promedio anual				
Variación del PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variación de la tasa de desempleo	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variación de la tasa bruta de participación	0,4	0,3	0,2	0,3
Variación de la tasa bruta de ocupación	0,2	-0,1	0,7	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de CEPALSTAT.

El reciente aumento es aún incipiente, pero constituye una buena señal, ya que indica que el crecimiento de la ocupación se ha producido gracias a la creación de empleos de mejor calidad (asalariados). Aunque el trabajo por cuenta propia sigue funcionando en la región como un espacio laboral “de reserva” y se concentra en actividades de baja productividad, por primera vez en dos décadas ha perdido importancia relativa.

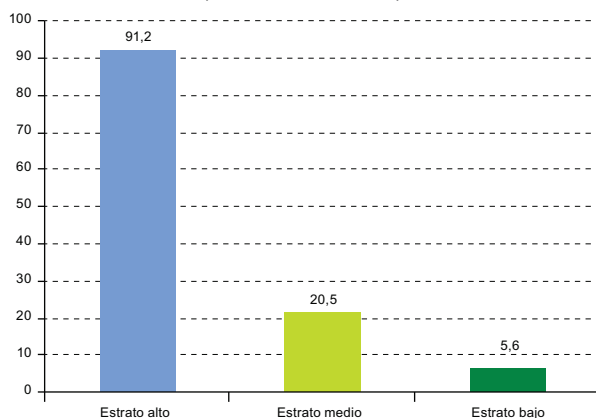
A pesar de estas transformaciones, las características estructurales de los mercados laborales de la región, vinculadas con la heterogeneidad estructural, persisten en el tiempo. Como se aprecia en el gráfico 9, en América Latina dos tercios del PIB (66,9%) son generados por el estrato de mayor productividad, el 22,5% por el estrato medio y solo el 10,6% por el sector de menor productividad. Pero esta distribución se invierte en términos de la generación de empleo: en el estrato alto llega apenas al 19,8%, en el estrato medio al 30% y en el estrato bajo al 50,2% (Infante, 2011). Por otro lado, como se observa en el gráfico 10, el PIB por ocupado muestra grandes brechas entre sectores de productividad alta, media y baja. La fuerte disparidad existente entre los aportes de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución también muy desigual de las ganancias de productividad entre trabajadores. De esta manera, la heterogeneidad de las estructuras productivas regionales se refleja en brechas enormes de productividad, una distribución del empleo inversamente proporcional a la productividad de los distintos estratos e importantes desigualdades de los ingresos laborales.

Gráfico
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL, ALREDEDOR DE 2009
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PIB POR OCUPADO, PPP ALREDEDOR DE 2009
(En miles de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N° 14, Santiago de Chile, 2011, inédito.

En todos los países de la región, más allá del grado de heterogeneidad de sus estructuras productivas, la participación laboral de las mujeres y el desempleo juvenil se encuentran altamente estratificados. En el caso de la participación laboral femenina, la estratificación se asocia a los menores niveles educativos que exhiben las mujeres de menores recursos y a la menor disponibilidad de empleos para estos sectores, en mercados laborales que han ido elevando los requisitos de credenciales educativas. Pero esta estratificación también responde en buena medida a capacidades y posibilidades muy limitadas para conciliar trabajo remunerado y no remunerado. Cuando los recursos son escasos, los hogares son más numerosos y las conexiones sociales y culturales son más débiles, las opciones para las mujeres se restringen y la posibilidad de ingresar al mercado laboral disminuye. En el caso del desempleo juvenil, además de su estratificación socioeconómica, se destaca su menor dinamismo durante el ciclo de crecimiento económico, lo que ha profundizado las disparidades etarias.

El aumento de los ingresos reales de los trabajadores no ha implicado, en la mayoría de los países, mejoras en la distribución funcional del ingreso. En términos generales, la participación de la masa salarial en el ingreso en los países de América Latina y el Caribe ha mostrado la misma tendencia a la baja que se observa a nivel internacional, tendencia que se ha mantenido incluso en momentos de auge económico (véase el cuadro 5). Esta evidencia indicaría las limitaciones que han afectado la apropiación de las ganancias de productividad por parte de los asalariados en muchos países de la región.

Las perspectivas sobre la distribución personal del ingreso en la región son más auspiciosas. Mientras que en la década de 1990 y hasta inicios de la década de 2000 la desigualdad presentó una tendencia creciente en la mayoría de los países, en los últimos años comenzó a mostrar una tendencia decreciente en un conjunto amplio de países, que no parece haberse visto alterada por la reciente crisis económica. No es fácil ponderar la importancia de las distintas causas que dan origen a esta nueva tendencia. En ellas se incluyen desde motivaciones políticas derivadas de las demandas ciudadanas por una mayor igualdad hasta factores económicos, tales como las transferencias y la dinámica del mercado de trabajo. Existe consenso acerca de que la mayor proporción de la disminución de la desigualdad del ingreso de los hogares se origina en la evolución del mercado laboral, al mismo

tiempo que las transferencias no contributivas han tenido un efecto desconcentrador. No resulta todavía claro si la caída de la desigualdad del ingreso laboral obedece fundamentalmente al aumento de la oferta relativa de trabajadores calificados o al aumento de la demanda relativa de trabajadores no calificados, asociada a la expansión de la producción de bienes no transables.

Cuadro 5
PARTICIPACIÓN ASALARIADA EN EL INGRESO,
A COSTO DE FACTORES, 1990-2009

	1990	1997	2002	2009	Variación			
					1991- 1997	1998- 2002	2003- 2009	1991- 2009
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^a	39,0	39,7	37,8	31,1	1,9	-4,9	-17,7	-20,3
Brasil ^a	53,5	47,1	46,8	48,3	-11,9	-0,7	3,2	-9,7
Chile	38,7	44,1	46,7	44,5	13,9	5,8	-4,6	15,0
Colombia	41,6	40,7	37,2	36,1	-2,2	-8,6	-3,0	-13,3
Honduras	54,1	50,1	50,8	47,5	-7,3	1,3	-6,4	-12,1
México	32,2	32,7	35,6	31,4	1,6	8,6	-11,8	-2,6
Panamá	58,6	39,3	38,6	35,2	-32,9	-2,0	-8,7	-39,9
Paraguay ^a	43,4	57,1	49,2	47,2	31,6	-13,9	-4,0	8,8
Perú	24,9	27,3	27,5	23,3	9,8	0,5	-15,2	-6,4
Venezuela (República Bolivariana de)	31,1	37,0	36,1	33,5	18,8	-2,4	-7,3	7,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

^a En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y el Paraguay, los últimos datos disponibles corresponden a 2006.

Una dinámica en pro de la igualdad, vinculada al cambio estructural, implica un mercado de trabajo en que la creciente oferta de trabajadores calificados encuentre una demanda igualmente activa. De este modo, los trabajadores podrán captar una mayor parte de las ganancias de productividad, bajo la forma de mejores salarios reales, en la medida en que se fortalece su poder de negociación. Este proceso no se producirá espontáneamente y requiere acciones simultáneas en tres frentes: políticas industriales para el cambio estructural, políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo, y sistemas de protección social basados en derechos.

VI. POLÍTICAS PARA UNA VISIÓN INTEGRADA DEL DESARROLLO

A. Políticas industriales

El patrón de especialización productiva de los países de la región ha llevado a un efecto candado (*lock-in*), que se manifiesta en una estructura productiva centrada en actividades poco intensivas en conocimientos e ineficientes desde la perspectiva ambiental. Las actividades que caracterizan la revolución tecnológica en curso tienen un escaso peso en esa estructura, con los consiguientes impactos negativos sobre la brecha de productividad. Para superar esa inercia se requiere cambiar la estructura de rentabilidades relativas en favor de sectores intensivos en conocimientos, resultado que solo se puede obtener mediante políticas industriales orientadas a crear nuevos sectores, ya sean manufactureros, primarios o de servicios. Estas políticas son un componente necesario del desarrollo que incorpora y que va más allá de políticas de competitividad tendientes a mejorar la eficiencia de los *sectores existentes*.

El objetivo de crear nuevos sectores tuvo un lugar preponderante en las políticas industriales de la región hasta 1980, pero fue perdiendo legitimidad a lo largo de la década siguiente, cuando se generalizó el nuevo modelo económico implantado con las reformas. Gran parte de la experiencia que la región ha tenido desde entonces en política industrial se incluye en el concepto de políticas de competitividad²⁰.

²⁰ Es útil mantener la distinción entre políticas industriales y de competitividad para resaltar la necesidad de políticas de creación de nuevos sectores en sentido estricto. Las políticas de competitividad no son suficientes para cambiar la estructura productiva ya que no todos los sectores tienen el mismo potencial para beneficiarse de igual manera de aumentos de la

Luego de una primera etapa, que se extendió hasta mediados de la década de 1990, cuando el auge de las reformas llevó prácticamente a eliminar las políticas industriales de la agenda pública, resurgió el interés por la competitividad. Las políticas de competitividad, incluso las de alcance fundamentalmente sectorial, se orientaron mucho más a incrementar la eficiencia de sectores existentes que a crear nuevos sectores, lo que era consistente con la búsqueda de una mayor penetración en los mercados internacionales, en especial sobre la base de ventajas comparativas estáticas (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997).

Según el grado de aceptación que han logrado, las políticas de competitividad en la región se pueden agrupar en políticas con gran aceptación, políticas con baja aceptación y políticas emergentes, sin que ello implique consideraciones sobre su eficiencia. Entre las políticas con gran aceptación se incluyen las que son mejor consideradas por los gobiernos. Además de las políticas para fomentar las exportaciones y para atraer inversión extranjera directa, este grupo comprende las políticas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación; la formación de recursos humanos y la capacitación empresarial; el apoyo a las pymes y microempresas, y el desarrollo productivo local. La aceptación de estas políticas se debe a su presunta neutralidad sectorial por el hecho de incidir sobre mercados de factores productivos (tecnología y formación) y a su impacto positivo sobre la generación de empleo.²¹

Las políticas con baja aceptación, por su parte, son las que están en contradicción más clara con el modelo de desarrollo vigente. Entre ellas se incluyen los subsidios fiscales directos, las exenciones tributarias no focalizadas, el crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas, los aranceles sobre el comercio exterior y el uso del poder de compra del Estado.

Por último, las políticas emergentes —entre las que se destacan la defensa de la competencia, la regulación de sectores de infraestructura y las ambientales— están adquiriendo creciente aceptación, pero aún se encuentran en proceso de maduración y su grado de desarrollo varía mucho entre países.

Existe en la región una fuerte convergencia del contenido de los documentos de política de la última década, excepto en lo referente a

eficiencia. Naturalmente, la creación de sectores supone el desarrollo de los correspondientes agentes económicos e instituciones.

²¹ Estas políticas de competitividad no abarcan la totalidad del universo de acciones públicas que inciden en la competitividad de una economía, entre las que se encuentran también las políticas macroeconómicas y las políticas para el desarrollo de infraestructura, entre otras.

la aceptación de políticas sectoriales. Esa convergencia se presenta en torno a seis elementos: i) el énfasis en el aumento de la competitividad en el mercado mundial; ii) la legitimidad de instrumentos de tipo horizontal o neutral (que en realidad distan de serlo, según se observa *ex post*); iii) el apoyo a las empresas pequeñas y a las microempresas, por su capacidad de crear empleos; iv) el auge de programas de apoyo a *clusters* o conglomerados productivos; v) el fortalecimiento de las políticas científicas, tecnológicas y de innovación y, más recientemente, de masificación del uso de internet en banda ancha, y vi) la focalización en áreas económicas subnacionales o locales.

Estos elementos se han mantenido en la formulación de las políticas de competitividad con bastante continuidad, lo que indica cierta acumulación de capacidades y experiencias, que puede servir de base para el diseño y puesta en marcha de renovadas políticas industriales.

A comienzos de la década de 2010, a diferencia de lo que sucede en otras áreas de la política de desarrollo, aún no hay convergencia en la posición de los países de la región en materia de *políticas sectoriales*. Mientras en algunos, cada vez menos, el discurso público rechaza con vigor esas políticas, aunque se ejercen prácticas *ad hoc* de apoyo sectorial, en otros se reconoce su validez para aumentar la competitividad de actividades con potencial para penetrar en mercados externos o que enfrentan una fuerte competencia de las importaciones²².

El lento retorno de las políticas sectoriales no se condice con la necesidad y urgencia de avanzar en el cambio estructural. La recuperación de las políticas industriales en su sentido de creación de nuevos sectores más allá de los aumentos de competitividad debe ganar mayor legitimidad y situarse en el centro de la agenda de políticas. Estas políticas son imprescindibles para que la región se incorpore plenamente a la revolución tecnológica en curso, impulsando trayectorias ambientalmente sostenibles en los ámbitos de las nanotecnologías, las biotecnologías, los nuevos materiales y las TIC.

Con excepciones, el grado de implementación de las políticas en la región ha sido bajo. Las fallas en la implementación y la consiguiente

²² En el paulatino retorno de las políticas sectoriales a América Latina y el Caribe, la experiencia más significativa es la del Brasil a partir de 2003. En esa experiencia destacan la continuidad de las prioridades (en particular, innovación y competitividad); la flexibilidad para tener en cuenta problemas inesperados; una creciente preocupación por explicitar metas, movilizar instrumentos y establecer una interacción eficaz con el sector privado, y la integración con otras políticas de desarrollo, como las de educación y de ciencia y tecnología (Ferraz, 2012).

brecha entre la decisión y la ejecución de las políticas responden a causas diversas: i) objetivos no operacionales o inalcanzables; ii) escasez de recursos humanos y financieros; iii) escasa capacidad institucional; iv) fallas en los acuerdos público-privados, y v) debilidad de las señales económicas.

¿Cómo superar la discrepancia entre lo que se decide y enuncia, y lo que se hace y evalúa? En primer lugar, la formulación de políticas debe ir acompañada por consideraciones explícitas sobre las instituciones que las han de ejecutar. Una segunda línea, dada la escasez de recursos humanos calificados en las áreas del Estado vinculadas a la implementación de las políticas, consiste en trasladar a esas áreas a personal altamente calificado y con perfil ejecutivo, que esté trabajando en la formulación de las políticas. La tercera línea es desarrollar y fortalecer a los operadores de política, es decir, a instituciones y personas que garanticen su ejecución, combinando capacidades de formulación, de acción y de financiamiento.

Al plantear estrategias de política industrial, los países de la región deben considerar los criterios para seleccionar los sectores que se promoverán, los instrumentos de política disponibles y la voluntad política de llevar a cabo este tipo de acciones²³.

Los *criterios para seleccionar sectores* se basan en diferentes visiones sobre el papel del mercado y la importancia de la eficiencia basada en las ventajas comparativas para la asignación de los recursos productivos. Así, las visiones que destacan las limitaciones del mercado para asignar eficientemente los recursos productivos consideran que el desarrollo de capacidades se produce sobre trayectorias muy distantes de las ventajas estáticas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2010) y generalmente concentradas en el sector manufacturero por razones de rendimientos crecientes, derrames tecnológicos e innovación (Greenwald y Stiglitz, 2006). Por el contrario, otras visiones más favorables a la eficiencia del mercado, aunque reconocen la necesidad de diversificar la economía, insisten en que ella debe moverse cerca de las ventajas comparativas (Lin, 2012).

Los *instrumentos disponibles* para poner en práctica este tipo de políticas consisten fundamentalmente en la combinación de los instrumentos de las políticas de competitividad con instrumentos directos de acción pública en materia de financiamiento —en particular

²³ Otras variables importantes que es preciso tomar en cuenta son las restricciones impuestas por el tamaño de los mercados nacionales y las capacidades acumuladas de los distintos países de la región, y los espacios de acción que permiten los acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio.

de la banca de fomento—, estímulos fiscales e inversión pública, así como la gestión del poder de compra del Estado y sus empresas. La visión que sustenta el diseño de esas políticas se basa en otorgar transitoriamente condiciones favorables de rentabilidad a actividades y trayectorias tecnológicas nuevas como, por ejemplo, la masificación de la banda ancha como plataforma de acceso a internet que habilita la computación en la nube. Otro poderoso instrumento de política sectorial podría ser la inversión directa del Estado, que es posible ejecutar por medio de sus empresas, muy importantes en sectores clave de varios países. Aunque los grados de libertad en esta materia son amplios, su aprovechamiento en la región es limitado.

En lo que se refiere a la *voluntad política* de llevarlas a cabo, las acciones sectoriales enfrentan una situación ambigua en la región. Incluso en países que no consideran aceptables las políticas sectoriales, se las practica de manera *ad hoc* y a menudo se aplican medidas específicas de apoyo a sectores en crisis. Cabe entonces preguntarse cuáles son las tareas necesarias para acrecentar su legitimidad.

Dos líneas de acción son prioritarias. Por un lado, es preciso mejorar la capacidad de implementación, reduciendo la brecha entre la formulación de las políticas y la capacidad institucional para llevarlas a cabo. La persistencia de esa brecha daña la credibilidad de quienes establecen las políticas y, por ende, de las políticas mismas. Por otro lado, también es necesario avanzar en la evaluación del impacto de las políticas en función de sus objetivos y no de su mera implementación.

Pese al gran avance logrado desde la época en que se afirmaba que “la mejor política industrial es no hacer política industrial”, otra cuestión crucial continúa abierta. Más allá de mejorar la implementación y la evaluación de las políticas orientadas a diversificar la estructura productiva, es necesario fortalecer a los actores sociales interesados en que esas políticas se generalicen en los países de la región, es decir, los que las respaldarían con sus recursos económicos y políticos. Las políticas industriales han tenido un lento retorno a América Latina y para que dejen de representar un peso solo marginal, los actores sociales, incluido el Estado, deberán hacerlas suyas, comprometer el respaldo de su poder y sus recursos, y articularlas con políticas macroeconómicas, sociales y ambientales para impulsar una visión integrada del desarrollo.

B. Política macroeconómica

Las recomendaciones de política macroeconómica se ordenan en dos ejes que se derivan del marco analítico de este documento. El primer eje es la ampliación del número de instrumentos, que es la contrapartida necesaria de la ampliación de los objetivos de política, pues, además de la estabilización real y nominal, la política macroeconómica debe enviar señales favorables al cambio estructural sostenible y a la redistribución progresiva del ingreso para la igualdad. El segundo eje es la coordinación de ese universo más amplio de instrumentos. Se busca en este sentido evitar los problemas que surgen de agregar objetivos sin instrumentos o de sumar instrumentos con efectos contradictorios entre sí. Para ello hay que desarrollar y aprovechar las complementariedades o sinergias entre los objetivos e instrumentos de una macroeconomía para el desarrollo.

El papel de la política fiscal se define a partir de sus efectos en tres áreas: la fiscalidad para la igualdad, la atenuación del ciclo económico y la promoción del cambio estructural. En la región, tanto en materia de recaudación como de gasto público, existen espacios importantes para avanzar en la fiscalidad para la igualdad. En la mayoría de los países, la carga impositiva es inferior al nivel que corresponde a su grado de desarrollo y se concentra en impuestos generalmente regresivos (impuestos indirectos). Esto hace que la redistribución del ingreso no mejore sustancialmente después de impuestos y gastos públicos (en comparación con su nivel anterior), a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados. Hay entonces espacio para dotar al sistema tributario de una mayor progresividad, lo que se debe lograr mediante mejoras en el diseño y la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio, y la focalización del gasto. No es un camino sencillo, pues existen profundas limitaciones estructurales, como el tamaño del sector informal, los bajos niveles de ingreso medio y las debilidades administrativas del sistema tributario, además de las resistencias que suele generar la imposición directa. A pesar de estas dificultades, fortalecer el sistema impositivo y su progresividad es una condición necesaria no solo para promover la igualdad, sino también para construir el espacio fiscal necesario para que el Estado pueda actuar sobre el ciclo y promover el cambio estructural.

En cuanto a las políticas anticíclicas, es necesario consolidar los progresos que se lograron en la última década, fortaleciendo los

estabilizadores automáticos que permiten combinar los objetivos anticíclicos con los de igualdad. Si son diseñados e implementados correctamente, esos estabilizadores generan transferencias significativas hacia los sectores más vulnerables y los desempleados durante los períodos de crisis. El peso en la región de los estabilizadores automáticos es reducido e insuficiente, y está frecuentemente limitado por los altos niveles de informalidad y la débil institucionalidad.

Estos estabilizadores pueden combinarse con reglas fiscales que contribuyan a la construcción del espacio fiscal durante períodos de auge²⁴. Por otro lado, los gastos fiscales discrecionales deben mantenerse como un instrumento útil pues proporcionan la flexibilidad necesaria para responder a los choques frecuentes e inesperados de una economía globalizada y con alto grado de volatilidad.

Las dimensiones fiscales deben coordinarse con los objetivos del cambio estructural sostenible. Los estabilizadores automáticos ayudan a sostener la demanda agregada y de esa forma son funcionales a la consecución de tasas más altas de inversión. A su vez, las reglas fiscales y los gastos discrecionales pueden incorporar y expresar los objetivos de cambio estructural establecidos por la política industrial. Los programas bien definidos de inversión pública, cuya implementación ofrezca un horizonte de estabilidad en cuanto al monto y dirección de la inversión, y un punto de referencia estable para la inversión privada, permiten reunir de forma armónica objetivos anticíclicos y de cambio estructural. En la medida en que las expectativas de los agentes privados converjan hacia el cambio estructural sostenible, se multiplicará el efecto de la inversión pública mediante la atracción de la inversión privada. La legitimidad y el apoyo internacional que concitan las inversiones en tecnologías sostenibles permitirían atraer financiamiento externo para la política anticíclica, reforzando la contribución que ya brindan los organismos financieros multilaterales.

En la misma línea actúan los fondos de estabilización de los ingresos fiscales, que no solo permiten reducir la volatilidad de los ingresos y el gasto públicos, sino que también son un mecanismo para frenar la tendencia a una excesiva apreciación de la moneda en los períodos de auge

²⁴ La elaboración de una regla fiscal sobre la base de un balance estructural presenta graves problemas metodológicos, sobre todo en la estimación del crecimiento sostenible del producto. Por eso es preciso otorgar especial atención a los efectos de corto y largo plazo de la regla sobre la trayectoria de crecimiento.

(con sus correspondientes efectos sobre los precios macroeconómicos). En la región, las épocas de bonanza de los precios de los recursos naturales abren oportunidades para crear nuevos instrumentos fiscales o mejorar los existentes. Una buena gobernanza de los recursos naturales comprende las políticas soberanas de los países sobre su propiedad y la apropiación y distribución de sus rentas para elevar su contribución al desarrollo. Una gobernanza adecuada de tales recursos requiere: i) lograr una mayor captación, con progresividad, de las rentas de los sectores extractivos en los ciclos de auge de precios; ii) canalizar los recursos captados hacia inversiones en capacidades, innovación y desarrollo tecnológico, infraestructura y otras inversiones de largo plazo; iii) invertir las rentas de los recursos no renovables según la regla básica de sostenibilidad de largo plazo conocida como regla de Hartwick²⁵, y iv) institucionalizar un adecuado manejo macroeconómico de esas rentas, evitando sus efectos negativos sobre el tipo de cambio y el aparato productivo.

En cuanto a la política monetaria, es importante recuperar su autonomía frente a las profundas limitaciones que en muchos países ha impuesto el trilema antes descrito. Una política monetaria en que el canal de crédito gana preponderancia frente al canal cambiario amplía la capacidad de controlar la inflación sin abrir flancos en el área externa. Para recuperar esta autonomía, es necesario regular la cuenta financiera con vistas a mitigar los efectos desestabilizadores de los flujos de capital externo de corto plazo (mediante burbujas de crédito y sobrevalorización de activos, particularmente en los sectores no transables) en las fases de auge o de elevada liquidez de los mercados financieros internacionales. Con tal regulación, la opción por un régimen de flotación administrada del tipo de cambio potencia la posibilidad de ejercer una política monetaria autónoma. Sin esa regulación, ese régimen cambiario no puede enfrentar ataques especulativos y movimientos masivos de capital.

Una política de gestión de las reservas internacionales es un instrumento necesario para un régimen de flotación administrada del tipo de cambio. La implementación de esta política debe considerar los beneficios y los costos de acumular reservas. Entre los beneficios, estarían desincentivar los movimientos especulativos de capitales de corto plazo y aumentar la protección frente a salidas súbitas de capital. Un acervo de

²⁵ La regla de Hartwick define el monto de inversión en capital producido (edificios, carreteras, acervo de conocimientos, entre otros) que se necesita para compensar una disminución del acervo de recursos naturales. Ese monto permite mantener el nivel de vida de una sociedad en un futuro indefinido (Hartwick, 1977).

reservas internacionales suficientemente holgado evitaría ajustes repentinos de balanza de pagos, especialmente durante la etapa de contracción del ciclo, cuando aumentan los riesgos de devaluaciones súbitas o bruscas. Entre los costos, se encuentra el menor rendimiento de las inversiones de corto plazo que se pueden realizar con las reservas internacionales, en comparación con el uso alternativo al que se pueden destinar estos recursos. Cuando no hay esterilización de la acumulación de reservas, existe un costo adicional asociado a presiones inflacionarias, mientras que, cuando hay medidas de esterilización, estas tienen un costo cuasifiscal.

A la acción sobre la cuenta financiera deben sumarse las políticas macroprudenciales destinadas a regular el mercado financiero interno para aumentar su solidez y prevenir el riesgo sistémico proveniente de la emergencia de burbujas, manías y pánicos, con sus altos costos sobre la economía y la sociedad. La experiencia de diversos países sugiere que fijar topes en las razones entre el crédito y el valor del colateral y entre el servicio de la deuda y los ingresos, límites impuestos al crédito o a su crecimiento, encajes y provisiones dinámicas, han tenido efectos eficaces contracíclicos que no han dependido ni del nivel de desarrollo ni del régimen cambiario del país.

La implementación efectiva de políticas que restrinjan las fuentes externas e internas de inestabilidad, antes de que sus efectos se vuelvan irreversibles, es una tarea urgente que deben encarar los gobiernos de la región.

Muchos son los beneficios que pueden obtenerse con políticas macroprudenciales. En primer lugar, ellas cumplen un rol anticíclico, al prevenir que se incuben situaciones de fragilidad financiera y su inevitable ajuste. En el frente externo, al moderar la apreciación del cambio y evitar distorsiones graves e insostenibles de los precios macroeconómicos, se reduce el estímulo a la demanda agregada, la acumulación de desequilibrios en cuenta corriente y la agudización de la incertidumbre respecto del tipo de cambio futuro, entre otros efectos. Estos elementos prolongan el horizonte de la inversión, evitan la discriminación contra los sectores transables y generan un marco de estabilidad para la expansión del producto. Se avanza así en la estabilidad real y el equilibrio externo y se recupera la eficacia de algunos instrumentos de la política monetaria, como la tasa de interés o el control de los agregados monetarios. Sobre todo, la política monetaria recobra su papel en la administración de la demanda agregada a través del canal de crédito, y la economía se vuelve menos dependiente de la política

fiscal para el control de la inflación. Esta tarea puede ser facilitada por las políticas de ingresos que se basan en la coordinación de los aumentos de precios y salarios entre sindicatos y empresarios, mediante acuerdos con el propósito de evitar medidas recesivas.

Otro beneficio de las políticas macroprudenciales es su complementariedad con la política industrial. Por un lado, liberan a la política fiscal de parte de sus responsabilidades en la administración de la demanda agregada, lo que permite aplicarla como elemento inductor de inversiones en las trayectorias tecnológicas y productivas con mayor eficiencia dinámica y sostenibilidad. Por otro lado, evitan o reducen distorsiones de los precios macroeconómicos que se contraponen a las políticas industriales en favor de los bienes transables y la obtención de economías de escala que solo el mercado mundial puede propiciar.

En efecto, es muy difícil que la política industrial genere aumentos de productividad que puedan compensar una apreciación cambiaria muy aguda. La macroeconomía puede minar completamente una política industrial favorable al cambio estructural; más aún, muchas veces una apreciación excesiva estimula medidas defensivas de política comercial que desvían esta política de sus objetivos de largo plazo. Así, es preciso concebir la política macroeconómica como parte integral de una política de cambio estructural y crear condiciones de competitividad que favorezcan ese cambio. En el largo plazo, los efectos de los retornos crecientes y la convergencia tecnológica deben predominar, lo que vuelve la producción de transables menos dependiente del tipo de cambio y más vinculada al aprendizaje tecnológico y el conocimiento.

C. Cambio estructural, políticas sociales y laborales

El cambio estructural propuesto en este documento, que implica el estímulo de actividades de alta productividad, constituye una política distributiva por excelencia. En el largo plazo, el conjunto de políticas de desarrollo económico que impulsarían el cambio estructural virtuoso constituyen iniciativas distributivas en sentido amplio, ya que modificarían la generación de ingresos que surgen del proceso productivo. Este cambio estructural brindaría oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad, así como incrementos generales de los niveles de empleo. Se produciría un incremento de los ingresos de la población y, por último, una distribución más igualitaria al final del proceso.

Sin embargo, en el mediano y corto plazo, el incremento de la demanda de trabajadores calificados para los sectores de alta productividad en expansión podría producir un aumento de la desigualdad laboral y, por ende, de la desigualdad total. Durante el tránsito hacia economías más homogéneas y con mayores niveles de productividad, el alto peso del sector informal en los mercados laborales de la región continuará constituyendo el principal desafío para la protección social, ámbito en que existen todavía profundos déficits que cubrir. También pueden producirse fricciones significativas en el mercado de trabajo, que debe contar con mecanismos de protección de los trabajadores más vulnerables frente a estas contingencias. Los impactos positivos del cambio estructural deben articularse con instituciones propias del mundo laboral, como el salario mínimo y la negociación colectiva, de manera de contribuir al cumplimiento de los derechos específicos del empleo de calidad y a la vez a la apropiación más igualitaria de los frutos del progreso y los incrementos en productividad.

Los seguros de desempleo, más allá de su potencial anticíclico, cumplen también un rol fundamental como mecanismos compensatorios en procesos de cambio estructural que modificarán la composición sectorial de la demanda de trabajo calificado. Estos programas deberían articularse con los servicios de intermediación laboral, las políticas de capacitación y las políticas de generación de empleo (programas de empleo directo o subsidios a la demanda de trabajo). Se requiere, según los casos, crear o fortalecer los sistemas públicos de empleo, que integran el apoyo a la búsqueda de empleo con la capacitación y el seguro de desempleo. Las TIC constituyen una herramienta clave para el proceso de intermediación laboral, al contribuir al logro de una correspondencia (*matching*) más eficiente entre trabajadores y empresas. El crecimiento de la inversión pública en infraestructura que exige el cambio estructural aumentará la generación de empleo. Otro instrumento son los programas de empleo público diseñados para compensar la recomposición de la demanda laboral frente al cambio estructural, que deben articularse con la capacitación y el apoyo en la búsqueda de empleo.

En el mundo del trabajo los aspectos institucionales son fundamentales para traducir los aumentos de productividad en mejoras distributivas y de calidad del empleo. En este marco, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas debiera ser considerada

como parte de la negociación colectiva, partiendo de la premisa de que los mayores logros solo podrán provenir de una participación activa de los trabajadores en esa instancia (Durán, 2011). La regulación legal debe garantizar otro derecho que es esencial para superar la exclusión del empleo de calidad y asegurar el traspaso de ganancias de productividad a los trabajadores: la sindicalización y la negociación colectiva. Después de la marcada reducción del grado de sindicalización en la región, en la década pasada se produjo un incremento de la organización sindical en varios países. En algunos casos, los cambios jurídicos facilitaron la negociación colectiva, por ejemplo para trabajadores subcontratados y empleadas domésticas. Surge entonces la necesidad de avanzar hacia la institucionalización del diálogo social mediante la radicación de este proceso en organismos gubernamentales, adoptando la figura de los consejos de diálogo social que ya operan en algunos países de la región.

Desde la CEPAL se ha planteado con firmeza que el empleo es la principal vía para la inclusión social, pero también se ha reconocido que la propia segmentación del acceso a empleos de calidad impide, en el corto y mediano plazo, que por este medio se logren los niveles de bienestar a los que la región aspira. La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no calza, porque el gran peso que tiene el empleo en el sector informal impone un límite a las posibilidades de aumentar la productividad y la protección contributiva de gran parte de la población ocupada. También condiciona el tipo de empleo al que podrían acceder quienes están fuera del mercado de trabajo o desempleados. En este contexto, el pilar no contributivo de la protección social, que en los países desarrollados fue pensado para cubrir a un sector residual de la población, pasa a ocupar un rol central. Es imperativo establecer y fortalecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección.

Tanto en términos de cobertura como de gasto, este pilar no contributivo está aún lejos de hacerse cargo de la totalidad de la población que enfrenta mayores vulnerabilidades. Su expansión y consolidación siguen siendo objetivos prioritarios, y en ese sentido se debe lograr una mayor estabilidad institucional y financiera.

En este marco, el cambio estructural debe proveer otro mecanismo a favor de la igualdad, además de la reducción de brechas salariales y una distribución más justa en la apropiación, entre los distintos factores, de los aumentos de la productividad. Se trata de la apropiación de una

proporción de esos incrementos por parte del Estado, a través de la tributación, con el objeto de reforzar el financiamiento de políticas sociales orientadas a los sectores que tienen más dificultades o que requieren más tiempo para insertarse en empleos de calidad y mejor remunerados. Tomar como base los saltos de productividad para ir conformando sistemas más robustos e inclusivos de protección social es parte de la agenda que combina el cambio estructural con la igualdad.

La capacidad redistributiva de los sistemas impositivos de los países de la región es en el mejor de los casos escasa, si no nula. Hay, pues, espacio para dotar al sistema tributario de una mayor progresividad, lo que se debe lograr mediante mejoras en el diseño y la recaudación de la imposición a la renta o al patrimonio. No se trata de un camino sencillo, ya que existen fuertes limitaciones estructurales, entre otras, la importancia del sector informal, los bajos niveles de ingreso medio y las debilidades de las administraciones tributarias, además de las resistencias que suele generar la imposición directa.

Finalmente, en este contexto de cambio estructural resultan fundamentales las acciones de adecuación de la oferta laboral a los requerimientos de la nueva demanda, sobre todo en el ámbito de la capacitación y la formación de capacidades. Se hace imprescindible armonizar la promoción del cambio estructural virtuoso (y la expansión del empleo en sectores de mayor productividad) con un gran esfuerzo por igualar las oportunidades de desarrollo de capacidades, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación. Es necesario repensar y rediseñar los sistemas educativos, de capacitación para el trabajo y de difusión del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en función de proyectos nacionales centrados en la transición hacia sociedades y economías intensivas en conocimiento.

La mayoría de los países de la región han ensayado una amplia gama de reformas de sus sistemas educacionales y han inyectado recursos crecientes a este sector dentro del total del gasto social. Por cierto, las nuevas generaciones cuentan con más años de educación formal que las precedentes. Sin embargo, ni el aumento de los recursos ni la orientación de las reformas han logrado reducir las brechas en materia de logros educativos que existen entre distintos grupos sociales, ni tampoco han propiciado mejoras claras de la calidad de la educación, medida en aprendizajes pertinentes a lo largo de todo el ciclo de la educación formal.

Pueden identificarse algunos desafíos en relación con la formación profesional y la capacitación. Por un lado, es necesario que una creciente proporción de jóvenes que no siguen una carrera universitaria ingresen al mundo laboral con una calificación como técnicos no universitarios u obreros calificados, ampliando continuamente la proporción de trabajadores con calificación intermedia. En muchos países de la región todavía es débil la formación técnica no universitaria. Por otro lado, los cambios tecnológicos y organizativos frecuentes que caracterizan al mundo laboral actual requieren la adquisición igualmente continua de nuevas habilidades y conocimientos por parte de los trabajadores, lo que se resume en el concepto del aprendizaje de por vida.

Asumir políticas sociales y laborales con claro efecto redistributivo, como las que se proponen en este documento, implica reconocer un rol central del Estado para armonizar el cambio estructural con la igualdad: por una parte, el Estado debe velar por una institucionalidad laboral que propicie una apropiación más justa de las ganancias de productividad entre los distintos actores del mundo productivo; por otra, debe promover un sistema de protección social integrado, sobre la base de un gasto social y una tributación progresivos, que permita cubrir los riesgos y las vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores por efecto de las dinámicas de transformación propias del cambio estructural. Finalmente, dados los rezagos y las brechas en capacidades humanas y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito: una sociedad más educada, donde el desarrollo de capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional sea un derecho de todos, y un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural planteado.

VII. REFLEXIONES FINALES: LA POLÍTICA Y EL ESTADO DESDE UNA VISIÓN INTEGRADA DEL DESARROLLO

Una visión integrada que se constituya a partir de las propuestas aquí planteadas requiere de actores que se involucren, comprometan y coordinen. Requiere también de una institucionalidad robusta y eficiente, capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo.

De allí la centralidad de la política y del Estado. De la política, porque es necesario concertar a los diversos actores para plasmar pactos sociales que garanticen voluntad y sostenibilidad en torno a esta opción del desarrollo; y porque la relación entre cambio estructural con igualdad y legitimidad política es “de ida y vuelta”. Así, tanto la voluntad política como la calidad de la política son condiciones, o bien conquistas, que deben estar en la base de un cambio profundo que requiere de acuerdos y de una ética compartida para generar compromisos entre actores del cambio estructural.

Pero para esto se requiere, también, de un Estado distinto. No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. Es preciso también que el Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulen el presente con el futuro.

Además, es necesario un Estado con clara capacidad de coordinar actores en torno a proyectos de largo alcance. No existe, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación

ante la complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral, la social y la ambiental, que son los componentes de la propuesta integral que se ha planteado en las páginas precedentes.

En la segunda década del siglo XXI, estamos ante la evidencia –en los ámbitos nacionales así como regional y global– de que la coordinación y la regulación son fundamentales en las más diversas esferas, financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras. El que puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar a nivel nacional, tanto hacia adentro como hacia afuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, es el Estado.

Se necesita, por otra parte, de un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado en el marco del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Es necesario proporcionar incentivos adecuados e invertir de manera decidida y a la vez selectiva en sectores industriales con intensa incorporación de conocimientos, en actividades que absorban empleo de calidad y sean competitivas internacionalmente y con un paradigma tecnológico que garantice menor intensidad de carbono y alta eficiencia energética y ambiental. Es igualmente indispensable invertir en capacidades humanas para el cambio estructural y la mayor igualdad en el recambio intergeneracional. Es imperativo forjar y financiar políticas que protejan frente a riesgos de pérdida de ingresos y garanticen pisos de bienestar en el tránsito hacia un nuevo paradigma productivo e informacional. Todo esto requiere, además, de nuevos pactos y arreglos fiscales que permitan al Estado captar más recursos para promover el dinamismo económico y a la vez traducir ese dinamismo en una estrategia tributaria más amplia y más progresiva.

El rol del Estado es aún más importante cuando se trata de una visión integrada del desarrollo como la que aquí se ha planteado. Así, las complementariedades o sinergias entre macroeconomía y estructura productiva, entre ciclo económico y tendencia de crecimiento, entre corto y largo plazo, desafían al Estado a plantearse cómo articular del modo más virtuoso posible la política macroeconómica con las políticas industriales basadas en un nuevo paradigma tecnológico, más intensivo en conocimientos y más eficiente ambientalmente, y a la vez generar las mejores condiciones para la inclusión y la igualdad sociales.

Una macroeconomía para el desarrollo no puede disociar el manejo del ciclo y la estabilidad (real y nominal) del cambio estructural

y de un aumento de la tasa de crecimiento de largo plazo. Esta articulación debe producirse en un enfoque integrado por parte del Estado, que priorice de manera explícita el cambio productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales. Por otro lado, como ya se señaló, las políticas sociales deben acompañar este proceso, sobre todo en las fases temporales del cambio estructural en que todavía no se ha logrado universalizar la vía productiva como principal camino de inclusión con bienestar. Igualar, invertir y proteger el medio ambiente —la base material del desarrollo— no necesariamente se contraponen entre sí. Por el contrario, se trata de lograr articulaciones virtuosas entre lo económico, lo social y lo ambiental, por medio de una renovada industrialización.

Con esta visión de largo plazo y vocación de futuro, la propuesta de cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental tiene en el horizonte el protagonismo de las generaciones venideras para el ejercicio pleno de sus derechos y potencialidades. Son las nuevas generaciones las que tendrán que desarrollar en plenitud las capacidades requeridas por un cambio intensivo en productividad, conocimientos y progreso técnico, en participación ciudadana, cultura deliberativa y cuidado del medio ambiente. Son ellas las que tendrán que promover las nuevas maneras de producir, organizar y comunicarse. Son ellas, también, las que deberán velar por preservar y promover el bienestar de todos en sociedades más presionadas por el envejecimiento de su población y por una urbanización creciente y una mayor escasez de bienes públicos globales. Son las nuevas generaciones, además, las que tendrán que convivir con los efectos de varios siglos de uso predatorio de los recursos naturales y con la menor capacidad de estos recursos de sostener tasas elevadas de crecimiento.

Precisamente por ello, no hay tiempo que perder. Ahora, más que nunca, debe impulsarse el cambio en aras de una mayor productividad y una mayor igualdad. Hay ritmos que se imponen por la velocidad de la revolución tecnológica, los cambios en el paradigma productivo, la transición demográfica, la crisis financiera y las catástrofes ambientales. Hay experiencia acumulada para saber qué funciona y qué no funciona. Hay amenazas crecientes a la estabilidad política y la seguridad ciudadana que deben enfrentarse acercando el futuro al presente, extremando la acción pública y política para el desarrollo y la inclusión social. Hay margen en el imaginario político, destruidos hoy los fantasmas de modelos únicos, con renovado espacio para dibujar el futuro.

Bibliografía

- Abeles, Martín y Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Alleyne, Dillon y Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dillon, M. Hendrickson y Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barbosa-Filho, N.H. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein y E. Yeldan (eds.), Edward Elgar.
- (2002), “The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt”, *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Barreix, Alberto, Martín Bes y Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bernanke, Ben y Michael Woodford (2004), “The inflation-targeting debate”, *NBER Books*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, mayo.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2001*, Washington, D.C.
- Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Río de Janeiro, Elsevier-Campus.
- CEPAL (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.3.
- (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- (2010b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago de Chile, 31 de enero.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- (2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, Documentos de proyecto, N° 136 (LG/W. 136), Santiago de Chile, octubre.
- (2003), *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.2.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- (1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago de Chile.
- Chang, H.J. (2001), “Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?”, documento presentado en la conferencia Teoría del desarrollo en el umbral del siglo XXI, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Cimoli, Mario (1992), "Exchange rate and productive structure in a technological gap model", *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- (1988), "Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M., G. Dosi y J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. y J. Katz (2003), "Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective", *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, N° 2, abril.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2011), "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), "Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, marzo.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), "Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development", *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, junio.
- De Miguel, Carlos y Osvaldo Sunkel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Durán, G. (2011), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, N°112 (LC/G.2500-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.56.
- Ferraz, J.C. (2012), "Política industrial para a transformação econômica", *O Estado de São Paulo*, 1 de mayo [en línea] <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.

- Frenkel, Roberto (2008), “Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de economía política de Buenos Aires*, año 2, vols. 3 y 4.
- Frenkel, R. y M. Rapetti (2011), “A concise history of exchange rate regimes in Latin America”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- Galindo, L.M. y J. Ros (2008), “Alternatives to inflation targeting in Mexico”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein y E. Yeldan (comps.), Edward Elgar.
- Gallagher, K. y R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Goñi, Edwin, Humberto López y Luis Servén (2008), “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gouvea, R.R. y G.T. Lima (2010), “Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall’s law”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, octubre.
- Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz (2006), “Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries”, *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, mayo.
- Harding, Don y Adrian Pagan (2005), “A suggested framework for classifying the modes of cycle research”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, N° 2.
- Hartwick, John M. (1977), “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources”, *American Economic Review*, N° 67, diciembre.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, proyecto Desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini y Andrea Podestà (comps.) (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

- Lin, Justin Yifu (2011), “New structural economics: a framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, julio.
- Male, Rachel (2011), “Developing country business cycles: Characterizing the cycle”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, N° 2.
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2004), “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- McCombie, J.S.L. y A.P. Thirlwall (1999), “Growth in an international context: A Post-Keynesian view”, *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez y J. Harvey (eds.), Londres, Routledge.
- McMillan, M. y D. Rodrik (2011), “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Organización Mundial del Comercio (OMC), febrero.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *IDB Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moreno-Brid, J.C. (2002), “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junio.
- Ocampo, J.A. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Peres, Wilson (2010), “The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean”, *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi y J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caldentey, Esteban y Ramón Pineda (2010), “Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?”, *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nueva York.

- Ros, Jaime (2012), “Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy”, documento presentado en la conferencia internacional Políticas industriales en el siglo XXI, Río de Janeiro, 10 a 11 de mayo.
- Rossignolo, Darío y Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina”, *La desigualdad y los impuestos (II)*, José Nun (ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, enero.
- Stiglitz, Joseph y otros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Thirlwall, A.P. (2011), “Balance of payments constrained growth models: history and overview”, *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, Universidad de Kent, mayo.
- (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca del Lavoro Quarterly Review*, N° 128.
- Titelman, Daniel, Ramón Pineda y Esteban Pérez Caldentey (2008), “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago de Chile.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2010), “Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications” (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Ginebra, 7 y 8 de octubre [en línea] www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Van Lieshout, M. y otros (2008), “Converging Applications Enabling the Information Society. Technical Report” [en línea] <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press.



En un contexto mundial particularmente complejo, América Latina y el Caribe requiere, con más fuerza que nunca, perseverar en tres direcciones para alcanzar el necesario desarrollo: el cambio estructural que permita avanzar hacia sectores más intensivos en conocimiento, la convergencia para reducir las brechas internas y externas de ingresos y productividad, y la igualdad de derechos.

Esto supone tres grandes desafíos: lograr un crecimiento sostenido a tasas elevadas, suficientes para cerrar brechas estructurales y generar empleos de calidad; cambiar los patrones de consumo y producción en el contexto de una verdadera revolución tecnológica con sostenibilidad ambiental, y garantizar la igualdad sobre la base de una estructura productiva más convergente, con protección social universal y construcción de capacidades.

Para ello se requiere el regreso de la política y del Estado, que recupera su rol en la promoción de la inversión y el crecimiento, la redistribución y la regulación, con vistas al cambio estructural para la igualdad, mediante políticas industriales, macroeconómicas, sociales y laborales.

Estas son algunas de las propuestas centrales de *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*, documento presentado por la CEPAL a los Estados miembros, en ocasión del trigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión (San Salvador, agosto de 2012) y cuya síntesis se expone en el siguiente texto. En ellas se profundizan y amplían los planteamientos formulados en *La Hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, en aras de un desarrollo sostenible con igualdad, teniendo presente la diversidad de realidades nacionales.

